

Postanowienie z dnia 24 września 1997 r.
III RN 44/97

Wyczerpanie toku instancji nie jest warunkiem wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez prokuratora, chociażby brał on udział w postępowaniu administracyjnym.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Janusz Łętowski, Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 24 września 1997 r. na posiedzeniu jawnym sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego dla Dzielnicy W.-M. na decyzję Burmistrza Dzielnicy Gminy W.-M. z dnia 23 grudnia 1993 r. [...] w przedmiocie odmowy wydania decyzji o przymusowej rozbiórce domu mieszkalnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 stycznia 1997 r. [...]

p o s t a n o w i ł:
u c h y l i ć zaskarżone postanowienie.

U z a s a d n i e n i e

W dniu 28 września 1993 r. Prokurator Rejonowy dla Dzielnicy W.-M. skierował do Burmistrza Dzielnicy-Gminy W.-M. wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego i wydanie na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) decyzji o przymusowej rozbiórce budynku mieszkalnego wybudowanego bez pozwolenia na budowę na terenie rolnym, bez prawa zabudowy, położonym przy ul. P. w W., w otulinie Lasu K. Organ administracji decyzją [...] z dnia 23 grudnia 1993 r., doręczoną Prokuraturze w dniu 29 grudnia 1993 r., odmówił wydania decyzji o przymusowej rozbiórce wymienionego obiektu budowlanego. Decyzję tę Prokurator Rejonowy dla Dzielnicy W.-M. zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w dniu 10 lutego 1994 r., zarzucając jej rażące naruszenie art. 37 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego i na podstawie art. 207 § 3 w związku z art. 156 § 1 pkt 2 KPA wniósł o stwierdzenie jej nieważności.

Postanowieniem z dnia 6 stycznia 1997 r. [...] Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie skargę odrzucił. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd stwierdził, że powodem odrzucenia skargi jest niewyczerpanie przez prokuratora toku postępowania instancyjnego. Jeżeli bowiem prokurator złożył wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego to przez tę czynność stał się podmiotem działającym na prawach strony (art. 188 KPA). W konsekwencji stosuje się do niego art. 198 KPA, ustalający zasadę, że strona może wnieść skargę do sądu administracyjnego po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym.

Od postanowienia tego wniósł rewizję nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości, zarzucając rażące naruszenie art. 207 § 6 KPA oraz art. 198 i 199 § 2 KPA w związku z art. 68 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr

74, poz. 368 ze zm.).

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości prokurator będący organem powołanym do strzeżenia praworządności korzysta z prawa wyboru środka prawnego, który w jego ocenie sprawniej doprowadzi do stanu zgodnego z prawem. Zniesienie warunku wyczerpania toku instancji przez prokuratora jest jego przywilejem, jako odrębnego od strony podmiotu postępowania administracyjnego.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Ze względu na stan faktyczny, obejmujący postępowanie administracyjne oraz wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - zastosowanie w sprawie miały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 68 ustawy o NSA).

W postępowaniu administracyjnym, które zostało wszczęte na wniosek Prokuratora Rejonowego dla Dzielnicy W.-M., Prokurator ten brał udział i stosownie do art. 188 KPA służyły mu prawa strony. Zasadnie Minister Sprawiedliwości podniósł w rewizji nadzwyczajnej, że z wynikającego z art. 188 KPA przyznania prokuratorowi takich praw procesowych, jakie służą stronie nie należy wyprowadzać wniosków tak daleko idących - jak to przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w zaskarżonym postanowieniu - jakoby wszystkie przepisy o postępowaniu dotyczące strony miały bezpośrednio i bez żadnych wyjątków zastosowanie do prokuratora. Dla zakresu rozpatrywanej sprawy celowe jest podkreślenie po pierwsze tego, że z samego brzmienia powołanego przepisu wynika, iż prokurator nie jest przez ustawę procesową ze stroną utożsamiany. Jest on organem, który nie jest stroną, a jedynie określenie jego pozycji procesowej nastąpiło poprzez powołanie się na prawa strony. Po drugie, takie rozróżnienie pozycji prokuratora od pozycji strony - na gruncie przepisów o postępowaniu administracyjnym - ma swoje oczywiste źródło w przepisach ustrojowych prokuratury. W szczególności w świetle art. 23 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70 ze zm.), zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw.

Wychodząc z tych założeń Sąd Najwyższy podzielił stanowisko Ministra Sprawiedliwości dotyczące rażącego naruszenia w zaskarżonym postanowieniu przepisów określających zasady wnoszenia skargi do sądu administracyjnego, zawarte w art. 198 i art. 199 § 2 KPA.

W art. 198 KPA wyraźnie wyodrębniono ("chyba, że skargę wnosi prokurator") sytuację wniesienia skargi przez prokuratora od zasady, że skargę na decyzję organu administracji państwowej można wnieść do sądu administracyjnego po wyczerpaniu toku instancji. Z kolei z art. 199 § 2 KPA wynika dla prokuratora inny niż dla strony termin do wniesienia skargi. Ponadto trzeba mieć na uwadze także przepis art. 197 KPA, w którym prokurator został osobno i niezależnie od strony (por. pkt 1 i 3 tego przepisu) wymieniony jako podmiot, któremu służy skarga na decyzję organu administracji państwowej.

W świetle powołanych regulacji należy stwierdzić, że Naczelny Sąd Administracyjny w zaskarżonym postanowieniu - z rażącym naruszeniem powołanych przepisów szczególnych określających zasady wnoszenia skargi przez prokuratora do sądu

administracyjnego - przyjął, iż powinny mieć zastosowanie przepisy o charakterze ogólnym, określające wnoszenie skargi przez stronę.

Podzielając podstawy rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości należy zauważyć, że w jej uzasadnieniu błędnie powoływana jest uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 1996 r., OPS 2/96 (ONSA 1997 z. 1 poz. 1) jako uchwała Sądu Najwyższego. W uchwale tej Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że prokurator może wnieść skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na uchwałę organów gminy bez wezwania przed wniesieniem skargi właściwego organu gminy do usunięcia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Zgodzić się należy z Ministrem Sprawiedliwości, że w powołanej uchwale, zwłaszcza w jej uzasadnieniu, przedstawiona została argumentacja potwierdzająca przesłankę zarzutów rewizji nadzwyczajnej, iż prokurator jest odrębnym podmiotem skarżącym i nie obowiązują go reguły dotyczące tych podmiotów, które składają skargę do NSA ze względu na swój interes prawny.

Z przedstawionych przyczyn Sąd Najwyższy postanowił stosownie do art. 393¹³ KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego... (Dz. U. Nr 43, poz. 189) jak w sentencji.

=====