

MARCIN DOROCHOWICZ

ORCID: 0000-0003-2750-712X

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

KAMIL KAPICA

ORCID: 0000-0002-5932-4953

Uniwersytet Warszawski

## PROKURATORSKA KONTROLA PRAWA MIEJSCOWEGO

**Abstrakt:** Na wzór leninowski polska prokuratura ma kompetencje do podejmowania działań pozakarnych, w tym kontroli uprzedniej i następczej prawa miejscowego. Artykuł omawia zarówno stan prawny, w tym jego pochodzenie, jak i praktykę stosowania przepisów o kontroli prokuratorskiej prawa miejscowego, oceniając, czy kompetencje w tym zakresie rzeczywiście przyczyniają się do umacniania praworządności, oraz wskazując ich niedostatki.

**Słowa kluczowe:** prokuratura, samorząd terytorialny, prawo miejscowe, legislacja, kontrola prokuratorska

### WSTĘP

Już w ustawie ustrojowej z 1950 roku polska prokuratura została wyposażona w kompetencje pozakarne, a celem jej utworzenia było „ugruntowanie praworządności”<sup>1</sup>. Zadaniem prokuratury jest zatem strzeżenie, aby państwo polskie było rzeczywiście demokratycznym państwem prawnym, co w aspekcie formalnym musi znaczyć, że prawo musi być respektowane przez wszystkich jego adresatów, a szczególnie organy publiczne i inne jednostki organizacyjne<sup>2</sup>. Doktryna słusznie zauważa, że przyznanie prokuratorowi uprawnień pozakarnych ma na celu „wzmocnienie ochrony praworządności oraz praw i wolności człowieka poprzez umożliwienie udziału w postępowaniach tym organom państwa, które zobowiązane są do działania w interesie

<sup>1</sup> Art. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1950 roku o prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1950 r. Nr 38 poz. 346).

<sup>2</sup> S. Waltoś, *Prokuratura — jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4, s. 6.

społecznym i interesie obywateli [...]. Prokurator nie działa we własnym interesie”<sup>3</sup>, nie jest związany z żadną ze stron oraz ma możliwość zgłaszania takich wniosków i zarzutów, jakie uzna za celowe<sup>4</sup>. Prokurator nie jest też związany wnioskami stron co do rodzaju, zakresu i kierunków działań, a podejmując jakiegokolwiek czynności w sprawie z inspiracji określonego podmiotu, nie reprezentuje go ani nie wyręcza<sup>5</sup>. Uwydatnia się to w szczególności na płaszczyźnie postępowania sądownoadministracyjnego jako jeden z aspektów realizacji zasady państwa prawnego<sup>6</sup>. Ustrojowa pozycja prokuratora wymaga stałej czujności w egzekwowaniu prawa<sup>7</sup>.

Funkcjonowanie polskiej prokuratury opiera się na koncepcji Lenina<sup>8</sup>. Uważał on, że należy utworzyć nowy, nieznany dotychczas aparat, którego zadaniem — oprócz tych tradycyjnych — będzie czuwanie nad przestrzeganiem całokształtu „socjalistycznego prawa” oraz reagowanie na wszelkie jego naruszenia. Rolę tę miała odgrywać odpowiednio zmodyfikowana prokuratura. Znaczenie prawa, według tej koncepcji, było olbrzymie. Miało ono stać się narzędziem realizowania funkcji państwa oraz wywierać znaczący wpływ na wychowanie społeczeństwa. Podstawową cechą nowej prokuratury było sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem prawa przez wszystkich obywateli i przez cały aparat państwowy, z wyłączeniem jedynie naczelnych organów władzy<sup>9</sup>. Mimo że w polskim systemie prawnym kontrola prokuratorska została rozbudowana także na organy centralne, miejscem jej pierwszego działania jest zatem płaszczyzna terenowa.

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy prokuratorskie kompetencje w zakresie kontroli prawa miejscowego realnie umożliwiają przyczynienie się rzeczywistej ochronie praworządności. Analiza zarówno tła normatywnego, jak i praktyki jego stosowania ma doprowadzić do oceny, czy prokuratorska kontrola tworzenia prawa jest jakościowym środkiem strzeżenia praworządności oraz realizacji zasady państwa prawnego. Celem następczym jest zbadanie, czy wymiar ilościowy kompetencji prokuratorskich przekłada się na efektywny wymiar sprawowanej kontroli i rzeczywisty wpływ na ochronę praworządności. Konsekwencją dokonanych analiz ma być wskazanie wniosków co do tego, czy aktualny stan rzeczy wymaga poprawy oraz jakimi środkami należałoby do ewentualnej poprawy dążyć.

<sup>3</sup> M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, LEX.

<sup>4</sup> T. Woś, *Wniesienie skargi przez prokuratora*, [w:] *idem*, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 183.

<sup>5</sup> H. Wichlińska-Polak, E. Baran, *Zarys metodologii pracy prokuratora w sprawach administracyjnych*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 2, s. 89.

<sup>6</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 63.

<sup>7</sup> *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, red. A. Kiełtyka, Warszawa 2017, s. 370.

<sup>8</sup> A. Herzog, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o prokuraturze*, [w:] *idem*, *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 9.

<sup>9</sup> L. Mazowiecka, *Leninowski model prokuratury*, [w:] *eadem*, *Prokuratura w Polsce 1918–2014*, Warszawa 2015, s. 108.

Analizy zostały wykonane z użyciem metody dogmatyczno-formalnej. Z uwagi na brak całościowych lub częściowych opracowań przedmiotowego zagadnienia traktujących o działalności pozakarnej, główne oparcie dla przedstawionych tez stanowiły źródła prawa powszechnie obowiązującego (to jest ustawy ustrojowe o prokuraturze z lat 1950–2016 i akty wykonawcze do nich), orzeczenia sądów administracyjnych oraz dokumenty urzędowe w postaci powszechnie dostępnych sprawozdań Prokuratora Generalnego za lata 2010–2015. Autorzy podjęli się analizy regulacji obowiązujących zarówno po, jak i przed reformą prokuratury z 2016 roku, z zaznaczeniem różniących się uregulowań prawnych.

## 1. KONTROLA UPREDNIA PRAWA MIEJSCOWEGO

Ustawa ustrojowa powierza prokuraturze między innymi współdziałanie z organami państwowymi i samorządowymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa<sup>10</sup>. Do czynności polegających na współdziałaniu w celu umacniania praworządności należy udział prokuratury w tworzeniu prawa. Wynika to z faktu, że jednym z istotnych czynników umacniania praworządności jest „dobre” prawo, przez co należy rozumieć nie tylko zgodność obowiązujących norm i instytucji prawnych ze świadomością społeczeństwa, jego poglądami, dążeniami i obiektywnie uzasadnionymi potrzebami, lecz także zgodność hierarchiczną prawa, adekwatność przepisów prawnych do celów, jakim mają one służyć, wewnętrzną spójność i zharmonizowanie przepisów oraz ich przejrzystość, zwięzłość i komunikatywność<sup>11</sup>.

Upoważnieni przez Prokuratora Generalnego prokuratorzy mogą przedstawiać organom władzy publicznej informacje dotyczące działalności prokuratury, w tym informacje co do konkretnych spraw, jeśli mogą być one istotne dla bezpieczeństwa państwa lub jego prawidłowego funkcjonowania<sup>12</sup>. Z mocy ustawy ustrojowej prokurator z własnej inicjatywy lub na wniosek organów jednostek samorządu terytorialnego albo właściwego wojewody przedkłada im informację „o stanie przestępczości i jej zwalczaniu” w województwie, powiecie lub gminie (mieście, dzielnicy)<sup>13</sup>. Przepis ten nieco chaotycznie powtarza i modyfikuje<sup>14</sup> regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych

<sup>10</sup> Art. 3 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. Nr 270 poz. 1599; dalej: d. u. ustrojowa) i art. 3 § 1 pkt 9 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku — Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2017 r. poz. 1767; dalej: u. ustrojowa).

<sup>11</sup> *Prawo o prokuraturze...*, s. 95.

<sup>12</sup> Art. 12 § 1 u. ustrojowej. Przepisu takiego nie zawierała dawna ustawa ustrojowa.

<sup>13</sup> Art. 9 ust. 2 d. u. ustrojowej (przy czym nie wymieniał on prokuratora regionalnego/apelacyjnego) i art. 72 § 1 u. ustrojowej.

<sup>14</sup> Co do poprawności legislacyjnej takiego zabiegu zob. § 118 oraz § 6 w zw. z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

prokuratury<sup>15</sup>, traktując o składaniu „informacji o stanie zagrożenia przestępczością i istnieniu warunków do naruszeń prawa”, a w razie potrzeby przedstawieniu wniosku o wydanie przepisów porządkowych<sup>16</sup>. Nie jest dla autorów zrozumiałe, dlaczego prawodawca wyróżnił przepisy porządkowe, skoro i tak traktował o „prawnych warunkach przeciwdziałania naruszeniom prawa”<sup>17</sup>, a do ochrony praworządności przyczyniać się będą raczej przepisy wykonawcze i ustrojowo-organizacyjne niż porządkowe. Wyjaśnienia takiego rozwiązania na próżno szukać w uzasadnieniu projektu regulaminu<sup>18</sup>.

Chociaż — co właściwe modelowi leninowskiemu<sup>19</sup> — stanowisko zawarte w wystąpieniu prokuratora nie jest w danej sprawie wiążące<sup>20</sup>, organ, do którego zwrócił się prokurator, jest obowiązany w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia zawiadomić prokuratora o podjętych środkach lub zajęтым stanowisku<sup>21</sup>. W doktrynie wyrażany jest pogląd, że w razie przekroczenia tego terminu stosuje się odpowiednio art. 37 i art. 38 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>22</sup>, niekiedy jedynie w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej winnego pracownika<sup>23</sup>. W ocenie autorów jest to pogląd błędny. Załatwianie wystąpień prokuratorskich nie jest bowiem wymienione w art. 1 i 2 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>24</sup>, normujących zakres jego regulacji, w ustawie ustrojowej zaś nie ma przepisu odsyłającego do odpowiedniego stosowania tego kodeksu. Wykładnia *per analogiam* również nie znajdzie tu zastosowania z uwagi na jej niedopuszczalność przy nakładaniu sankcji w prawie publicznym<sup>25</sup>. Natomiast jeżeli chodzi o odpowiedzialność dyscyplinarną, to podstawą jej zastosowania jest przepis materialny opisujący jej

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 roku — Regulamin wewnętrzny urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2017 r. poz. 1206; dalej: Regulamin).

<sup>16</sup> § 376 pkt 1 Regulaminu, a także § 201 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 września 2014 roku — Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2014 r. poz. 1218; dalej: d. Regulamin).

<sup>17</sup> § 201 pkt 4 d. Regulaminu i § 376 pkt 4 Regulaminu.

<sup>18</sup> Rządowe Centrum Legislacji, *Uzasadnienie projektu z dnia 3 marca 2016 r. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości — Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/517/12282952/12340394/12340395/dokument211342.pdf> (dostęp: 29.12.2018).

<sup>19</sup> W. Zwirbul, *Lenińskie idee organizacji sowieckiej prokuratury: Lenińska koncepcja sowieckiej prokuratury*, „Socjalistyczeskaja Zakonnost: Sowiecka Praworządność” 1969, nr 3, s. 3–7, cyt. za: J. Smoleński, *W setną rocznicę urodzin W. Lenina*, „Problemy Praworządności” 1970, nr 4, s. 8.

<sup>20</sup> *Prawo o prokuraturze...*, s. 317.

<sup>21</sup> Art. 27 ust. 3 d. u. ustrojowej i art. 58 § 3 u. ustrojowej.

<sup>22</sup> M. Rojewski, *Zbiór orzecznictwa KPA*, Warszawa 2009, s. 137, cyt. za: E. Rojowska, *Sygnalizacja*, [w:] *Ustawa o prokuraturze. Komentarz*, red. M. Mitera, Warszawa 2001, s. 118.

<sup>23</sup> E. Rojewski, *Wystąpienia*, [w:] *Ustawa o prokuraturze. Komentarz...*, s. 120.

<sup>24</sup> Art. 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego, (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096; dalej: k.p.a.).

<sup>25</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Reguły interpretacyjne i ich rodzaje*, [w:] *eidem, Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 167.

znanie. Możliwa jest także odpowiedzialność karna<sup>26</sup>. *De lege ferenda* należy postulować wprowadzenie odpowiedniego stosowania art. 19 § 3 i 4 kodeksu postępowania karnego<sup>27</sup>, regulującego najbardziej zbliżoną sytuację, to jest sygnalizację w toku postępowania karnego, a polegającego na możliwości wymierzenia kierownikowi zobowiązanego organu kary pieniężnej w wysokości do 10 tysięcy złotych, z prawem zażalenia do sądu rejonowego, w którego okręgu prokurator prowadzi postępowanie. Byłby to z pewnością szybszy i bardziej prawdopodobny sposób dyscyplinowania takiego pracownika oraz egzekwowania skutku w postaci otrzymaniażądanego stanowiska lub informacji.

W praktyce — jak zauważa doktryna — wystąpienie kieruje się do organu lub instytucji bezpośrednio wyższego stopnia. Od tej praktyki można odstąpić, jeżeli wkroczył już inny właściwy organ, chyba że podjęte środki okazały się niewystarczające lub nieskuteczne. Odpis wystąpienia przesyła się w razie potrzeby Najwyższej Izbie Kontroli oraz innym odpowiednim organom, instytucjom lub organizacjom w celu umożliwienia im sprawdzenia w drodze nadzoru lub kontroli sposobu realizacji wniosków zmierzających do usunięcia uchybień albo innego wykorzystania informacji zawartych w wystąpieniu. Ponadto, jeżeli w sprawie sporządzono akt oskarżenia, prokurator zawiadamia sąd o skierowanym wystąpieniu. W razie nienależytej realizacji wniosków zawartych w wystąpieniu prokurator ponownie zwraca się do tego samego organu z żądaniem udzielenia lub uzupełnienia odpowiedzi albo zawiadamia organ nadrzędny<sup>28</sup>.

Ustawa o samorządzie powiatowym zawiera również wymóg udziału prokuratora wskazanego przez prokuratora okręgowego w pracach komisji bezpieczeństwa i porządku<sup>29</sup>, do której zadań należy z mocy tej ustawy opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego związanych z zagrożeniem porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, pracy policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a także programów ich współdziałania<sup>30</sup>. Jest to pozostałość po udziale prokuratora w posiedzeniach prezydiów rad narodowych różnego stopnia w sprawach związanych z przestrzeganiem prawa w modelu leninowskim<sup>31</sup>. Prokuratorzy mogą się w ten

<sup>26</sup> Art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600).

<sup>27</sup> Art. 19 § 3 i 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987; dalej: k.p.k.).

<sup>28</sup> *Prawo o prokuraturze...*, s. 318.

<sup>29</sup> Art. 38a ust. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995; dalej: ustawa o samorządzie powiatowym).

<sup>30</sup> Art. 38a ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>31</sup> Art. 12 Постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. "Положение о прокурорском надзоре": uchwały Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego z dnia 28 maja 1922 roku — Dekret w sprawie nadzoru prokuratorskiego (Известий Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов), nr 132 z 16 czerwca 1922 roku.

sposób przyczynić do uniknięcia podejmowania uchwał naruszających prawo, a opracowania tego modelu działania prokuratury wskazują, że przeważnie taka działalność prewencyjna prokuratorów przynosi pożądane skutki<sup>32</sup>. Szczegółowe uregulowania dotyczące prac tych komisji znajdują się w statutach powiatów<sup>33</sup>. Prokurator może uczestniczyć jednak w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej<sup>34</sup>, zatem też w procesie legislacyjnym przed radą powiatu oraz przed organami i komisjami gminy i województwa, a także przy tworzeniu przez organy administracji rządowej prawa miejscowego.

## 2. KONTROLA NASTĘPCZA PRAWA MIEJSCOWEGO

Prokurator korzysta również z bogatych uprawnień w zakresie kontroli następczej prawa miejscowego. Jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru; w przypadku uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego<sup>35</sup>. Należy przy tym podkreślić, że zakres czynnej legitymacji procesowej prokuratora zakreślonej w tym przepisie obejmuje nie tylko akty administracyjne, lecz także cywilnoprawne, zatem sprawa ze skargi prokuratora na uchwałę z zakresu prawa prywatnego zostanie rozpoznana przez sąd administracyjny<sup>36</sup>, inaczej niż sprawa ze skargi osoby, która ma w tym interes prawny<sup>37</sup>, której skarga zostałaby odrzucona<sup>38</sup>. Trzeba też zauważyć, że przepis ten traktuje o wniosku o „uchylenie” przez organ nadzoru, co jest możliwe w odniesieniu do rozporządzeń wojewody<sup>39</sup>, ale ustawy samorządowe przewidują jedynie „stwierdzenie nieważności” przez wojewodę

<sup>32</sup> T. Levai, *Nadzór ogólny prokuratury nad przestrzeganiem praworządności w Węgierskiej Republice Ludowej*, „Problemy Praworządności” 1970, nr 5 s. 6–7.

<sup>33</sup> Art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>34</sup> Art. 5 u. ustrojowej. Przepisu takiego nie zawierała d. u. ustrojowa.

<sup>35</sup> Art. 70 u. ustrojowej.

<sup>36</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 28 kwietnia 1992 roku, sygn. akt I SA 376/92. Wyrok ten zapadł na gruncie poprzedniej ustawy ustrojowej i ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8), ale uregulowania w tym zakresie pozostały niezmiennione.

<sup>37</sup> Art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302; dalej: P.p.s.a.), art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994; dalej: ustawa o samorządzie gminnym), a także paralelne.

<sup>38</sup> Art. 58 § 1 pkt 1 P.p.s.a.

<sup>39</sup> Art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2017 r. poz. 2234).

lub regionalną izbę obrachunkową<sup>40</sup>. Odmienne zaś są skutki prawne uchylecia aktu i stwierdzenia jego nieważności. Uchylenie oznacza bowiem wyeliminowanie z porządku prawnego ze skutkiem od daty uchylecia (*ex nunc*), podczas gdy stwierdzenie nieważności wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (*ex tunc*)<sup>41</sup>. Nie budzi jednak wątpliwości, że wskutek wystąpienia prokuratorskiego organ nadzoru może wyłącznie stwierdzić nieważność takiego aktu. Warto zauważyć, że w pierwotnym brzmieniu przepis ten traktował także o „wystąpieniu z wnioskiem o jej uchylenie do sądu administracyjnego”, a wada ta została skorygowana ustawą z 1993 roku<sup>42</sup>. Jednak jeszcze w czasie obowiązywania dawnego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że wskutek skargi prokuratorskiej sąd administracyjny władny jest jedynie stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały, nie zaś ją uchylić<sup>43</sup>. Co ciekawe, dopiero ustawa ustrojowa z 2016 roku dodała do przedmiotowego przepisu zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego, choć prawo ich wydawania przysługuje wójtowi już od 2002 roku<sup>44</sup>.

Jeżeli niezgodna z prawem uchwała organu samorządu terytorialnego wywołała lub może wywołać niekorzystne skutki prawne, które można odwrócić wyrokiem sądownoadministracyjnym, prokurator wnosi skargę na tę uchwałę do wojewódzkiego sądu administracyjnego<sup>45</sup>. Może także zgłosić udział w takim postępowaniu wszczętym na skutek skargi innego uprawnionego podmiotu<sup>46</sup>. Może to uczynić bez kryterium interesu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela<sup>47</sup>, a ocena ta nie podlega kontroli sądowej. Pomocny w wykładni tej ogólnej klauzuli może być Regulamin, który precyzuje, że dotyczy ona w szczególności sytuacji, gdy naruszenie prawa wpływa na interes Rzeczypospolitej Polskiej lub interes społeczny<sup>48</sup>. Regulamin stanowi także, że prokurator może odmówić podjęcia czynności, gdy wnioskodawcy przysługuje skarga do sądu administracyjnego<sup>49</sup>, a także gdy właściwy organ nadzoru podjął z urzędu czynności w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem<sup>50</sup>. Trzeba zauważyć, że przepisów takich nie zawiera usta-

<sup>40</sup> Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim (Dz.U. z 2018 r. poz. 913).

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 27 września 2007 roku, sygn. akt II OSK 1046/07.

<sup>42</sup> Art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 maja 1993 roku o zmianie ustaw — Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 47, poz. 213).

<sup>43</sup> Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 1992 roku, sygn. akt I SA 376/92.

<sup>44</sup> Art. 43 pkt 36 i art. 102 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984).

<sup>45</sup> § 376 ust. 5 Regulaminu. Przepisu takiego nie zawierał d. Regulamin.

<sup>46</sup> Art. 8 § 1 P.p.s.a.

<sup>47</sup> Art. 5 d. ustawy ustrojowej, art. 8 § 1 i art. 50 § 1 P.p.s.a.

<sup>48</sup> § 196a ust. 1 d. Regulaminu i art. 367 ust. 1 Regulaminu.

<sup>49</sup> Art. 196a ust. 2 d. Regulaminu i art. 367 ust. 2 Regulaminu.

<sup>50</sup> Art. 196a ust. 3 d. Regulaminu i art. 367 ust. 3 Regulaminu.

wa ustrojowa, która używając sformułowań „zwraca się”, „kieruje wniosek”, nakazuje prokuratorowi uczynienie użytku z przyznaných mu kompetencji. Aby zatem spowodować zgodność z ustawą tych — rozsądnych — przepisów regulaminowych, należałoby zmienić sformułowania ustawowe na: „może zwrócić się” oraz „może skierować wniosek”.

Przed wejściem w życie obowiązującej ustawy Prawo o prokuraturze prokuratorzy wnieśli łącznie 1595 skarg na uchwały rad gmin i powiatów, natomiast za rządów obecnej ustawy — już 2913 skarg. W obszarze zainteresowań prokuratorów znajdowały się przede wszystkim sprawy z zakresu: podatków i innych świadczeń pieniężnych (około 700 spraw), zwłaszcza podatku od nieruchomości (około 200 spraw), oświaty (około 600 spraw), utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (około 450 spraw), gospodarki wodnej (około 400 spraw), ustroju samorządu terytorialnego, zwłaszcza statutów i jednostek pomocniczych, działalności gospodarczej w zakresie dystrybucji alkoholu (około 150 spraw), gospodarki mieniem komunalnym (około 150 spraw) — dróg publicznych, zwłaszcza opłat za zajęcia pasa drogowego (około 100 spraw)<sup>51</sup>. Za rządów obecnie obowiązującej ustawy ustrojowej obszar ten nie uległ zasadniczym zmianom, aczkolwiek prokuratorzy zaczęli się dodatkowo interesować sprawami weterynarii (około 250 spraw) i zakładów opieki zdrowotnej (około 100 spraw).

W koncepcji leninowskiej często mają miejsce działania o skali ogólnokrajowej, w których na polecenie Prokuratora Generalnego prokuratorzy analizują wszystkie obowiązujące w państwie akty prawa miejscowego z danego przedmiotu działania i skarżą wadliwe, co umożliwia stwierdzenie typowych uchybień oraz ich przyczyn<sup>52</sup>. W badanym okresie dotyczyły one głównie opłat lokalnych (za parkowanie w soboty<sup>53</sup>, przyłączenie sieci kanalizacyjnej<sup>54</sup>, holowanie<sup>55</sup>).

W wypadku potrzeby wystąpienia do premiera o uchylenie aktów prawa miejscowego wydanych przez wojewodę lub organy niezespólonej administracji

<sup>51</sup> Dane pochodzą z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/> (dostęp: 26.01.2019).

<sup>52</sup> T. Levai, *op. cit.*, s. 5–6.

<sup>53</sup> Prokuratura Krajowa, *Skuteczne działania prokuratorów przeciw bezprawnemu pobieraniu opłat za parkowanie*, <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/skuteczne-dzialania-prokuratorow-przeciw-bezprawnemu-pobieraniu-oplat-za-parkowanie/> (dostęp: 29.12.2018).

<sup>54</sup> Prokuratura Krajowa, *Prokuratorzy skarżą uchwały gmin dotyczące pobierania od mieszkańców opłat za przyłączenie do sieci wodociagowych i kanalizacyjnych*, <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/prokuratorzy-skarza-uchwaly-gmin-dotyczace-pobierania-od-mieszkanow-oplat-za-przylaczenie-do-sieci-wodociagowych-i-kanalizacyjnych/> (dostęp: 29.12.2018).

<sup>55</sup> Prokuratura Krajowa, *Prokuratorzy skarżą kolejne uchwały miast, które wprowadziły zawyżone opłaty za holowanie pojazdów*, <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/prokuratorzy-skarza-kolejne-uchwaly-miast-ktore-wprowadzily-zawyzone-oplaty-za-holowanie-pojazdow/> (dostęp: 29.12.2018).



rządowej akta sprawy przedstawia się Prokuratorowi Generalnemu z odpowiednim wnioskiem<sup>56</sup>.

### 3. USUWANIE ROZBIEŻNOŚCI W ORZECZNICTWIE

Prokurator Generalny może także złożyć wniosek o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów<sup>57</sup>, co jest składnikiem szerszej kompetencji zawartej w ustawie ustrojowej do podejmowania środków przewidzianych prawem zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym i administracyjnym oraz w innych postępowaniach<sup>58</sup>. Jest to charakterystyczne dla modelu leninowskiego, w którym prokurator ma doglądać jednolitego pojmowania praworządności<sup>59</sup>. W przypadku potrzeby wystąpienia przez Prokuratora Generalnego do NSA z wnioskiem o podjęcie uchwały akta sprawy przedstawia się Prokuratorowi Generalnemu z odpowiednim wnioskiem<sup>60</sup>.

W dotychczasowej praktyce na wniosek Prokuratora Generalnego Naczelny Sąd Administracyjny podjął pięć uchwał. Tylko jedna z nich dotyczyła działalności prokuratury. Rozstrzygano w niej, czy prokuratora realizującego uprawnienia pozakarne można obciążyć kosztami postępowania sądownoadministracyjnego. Ustalono, że nie jest to dopuszczalne<sup>61</sup>. Podobnie jak przy skargach pierwszoinstancyjnych w obszarze zainteresowań prokuratury pozostawały daniny publiczne i kary administracyjne nakładane na obywateli. Prokurator Generalny wniósł o podjęcie uchwał dotyczących podstawy do wymierzenia kary pieniężnej za niespełnienie warunków prowadzenia pomiarów przez laboratorium<sup>62</sup> oraz opłat za pobyt w domu pomocy społecznej<sup>63</sup>. Pozostałe uchwały dotyczyły zagadnień doniosłych dla praworządności, albowiem dopuszczalności drogi sądowej. Ustalały one zaskarżalność decyzji ZUS<sup>64</sup> oraz pozostawienia podania bez rozpoznania (w trybie art. 64 § 2 k.p.a.)<sup>65</sup>. Mimo dużej aktywności prokuratorów w skarżeniu uchwał rad gmin i powiatów żaden z wniosków o podjęcie uchwały nie odnosił

<sup>56</sup> § 198 ust. 1 pkt 2 d. Regulaminu i § 369 ust. 1 pkt 2 Regulaminu.

<sup>57</sup> Art. 264 § 2 P.p.s.a.

<sup>58</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 3 d. u. ustrojowej i art. 3 § 1 pkt 3 u. ustrojowej.

<sup>59</sup> W. Zwirbul, *op. cit.*, s. 3–7.

<sup>60</sup> Art. 198 ust. 1 pkt 3 d. Regulaminu i § 369 ust. 1 pkt 3 Regulaminu.

<sup>61</sup> Uchwała NSA z dnia 3 lipca 2017 roku, sygn. akt I OPS 1/17.

<sup>62</sup> Uchwała NSA z dnia 17 grudnia 2014 roku, sygn. akt II OPS 1/14.

<sup>63</sup> Uchwała NSA z dnia 11 czerwca 2018 roku, sygn. akt I OPS 7/17.

<sup>64</sup> Uchwała NSA z dnia 11 czerwca 2013 roku, sygn. akt I OPS 1/13.

<sup>65</sup> Uchwała NSA z dnia 3 września 2013 roku, sygn. akt I OPS 2/13.

się do aktów tworzenia prawa: uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego ani rozporządzeń terenowych organów administracji rządowej.

W pismach skierowanych do powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, polecających zbadanie zgodności z prawem uchwał o danej zakresie regulacji i ewentualne wywiedzenie skarg, Prokurator Generalny zauważał, że celem tego przedsięwzięcia miałyby być wywołanie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, wobec których mógłby on wystąpić o podjęcie uchwały<sup>66</sup>. Celu tego jednak nie osiągnął, albowiem orzecznictwo w tym przedmiocie było spójne.

#### 4. WŁAŚCIWOŚĆ RZECZOWA JEDNOSTEK PROKURATORY

Obecnie obowiązujące przepisy kompetencyjne w zakresie realizacji zadań pozakarnych prokuratury są bardzo wadliwe legislacyjnie. Ustawa ustrojowa przewiduje bowiem, że do podstawowych zadań Prokuratury Krajowej należy zapewnienie udziału prokuratora w postępowaniach przed Naczelnym Sądem Administracyjnym<sup>67</sup>, a prokuratury regionalnej — przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi<sup>68</sup>. Nie wymienia natomiast tych zadań przy kompetencjach prokuratury okręgowej<sup>69</sup> i rejonowej<sup>70</sup>. Regulamin tymczasem powierza złożenie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego prokuratorze rejonowej lub okręgowej<sup>71</sup> — w której wcześniej zarejestrowano sprawę<sup>72</sup>, a w sprawie szczególnie zawilej na wniosek prokuratora rejonowego lub okręgowego sprawę może przejąć odpowiednio prokurator okręgowy lub regionalny<sup>73</sup>. Udział prokuratora w posiedzeniach wojewódzkiego sądu administracyjnego zapewnia prokurator regionalny lub okręgowy w mieście będącym siedzibą wojewódzkiego sądu administracyjnego<sup>74</sup>, a w tym celu po wniesieniu skargi akta podręczne lub inne materiały niezwłocznie przekazuje się temu prokuratorowi, chyba że prokurator, który wniósł skargę, zamierza sam wziąć udział w tym posiedzeniu<sup>75</sup>. Udział prokuratora w posiedzeniu NSA zapewnia prokurator regionalny będący przełożonym prokuratora, który brał udział w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub wniósł skargę kasacyjną albo uznał za potrzebny swój udział w posiedzeniu

<sup>66</sup> Prokuratura Krajowa, *Czy będziemy płacili za parkowanie w soboty?*, <https://pk.gov.pl/dzialalnosc/dzialalnosc-cywilna-i-administracyjna/czy-bedziemy-placili-za-parkowanie-w-soboty/> (dostęp: 29.12.2018).

<sup>67</sup> Art. 17 § 2 u. ustrojowej.

<sup>68</sup> Art. 22 § 2 u. ustrojowej.

<sup>69</sup> Art. 23 § 2 u. ustrojowej.

<sup>70</sup> Art. 24 § 2 u. ustrojowej.

<sup>71</sup> § 368 ust. 1 Regulaminu.

<sup>72</sup> § 368 ust. 2 Regulaminu.

<sup>73</sup> § 368 ust. 3 Regulaminu.

<sup>74</sup> § 371 ust. 1 Regulaminu.

<sup>75</sup> § 371 ust. 2 Regulaminu.

Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>76</sup>, a w uzasadnionych przypadkach<sup>77</sup> i w posiedzeniach NSA w składzie siedmiu sędziów — Prokurator Krajowy<sup>78</sup>.

Przepisy regulaminowe przewidujące dokonywanie czynności przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi przez prokuratorów prokuratur rejonowych i okręgowych, a przed Naczelnym Sądem Administracyjnym przez prokuratorów prokuratur regionalnych są zatem niezgodne z przepisami ustawy ustrojowej. *De lege ferenda* należałoby postulować zmianę przedmiotowych przepisów ustawy ustrojowej, aby były one niesprzeczne z regulaminowymi — te są bowiem bardziej racjonalne. Należałoby się jednak zastanowić, czy kompetencji w zakresie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym oraz do wnoszenia skargi kasacyjnej nie należy powierzyć wyłącznie prokuraturze rejonowej, aby ten sam prokurator prowadził sprawę sądownoadministracyjną od początku do końca. Trzeba także zauważyć, że Regulamin, powierzając zapewnienie udziału prokuratora w posiedzeniu wojewódzkiego sądu administracyjnego, wymienił alternatywnie prokuratora regionalnego lub okręgowego, nie regulując, kiedy który z nich jest właściwy.

Przepisy te są niemal identyczne z obowiązującymi w poprzednim regulaminie, za którego czasów obowiązywania ustawa ustrojowa nie wymieniała zadań poszczególnych jednostek organizacyjnych. Udział prokuratora w posiedzeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego zapewniał jednak „prokurator apelacyjny w mieście stanowiącym siedzibę wojewódzkiego sądu administracyjnego, który wydał zaskarżone orzeczenie”<sup>79</sup>. Użycie tego zwrotu było o tyle niedoskonałe legislacyjnie, że w niektórych miastach, w których znajdowały się wojewódzkie sądy administracyjne<sup>80</sup>, nie było prokuratur apelacyjnych. Nadto zasadne byłoby powierzenie tego zadania jednostce warszawskiej, na przykład Prokuraturze Okręgowej w Warszawie. Byłoby to rozwiązanie znacznie bardziej praktyczne, niepowodujące negatywnych konsekwencji dla wyników tych postępowań, skoro i tak urząd prokuratorski reprezentuje przed Naczelnym Sądem Administracyjnym inny prokurator niż występujący przed sądem I instancji.

## 5. POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE PRZED PROKURATOREM

W celu realizacji swoich uprawnień pozakarnych prokurator może żądać nadesłania lub przedstawiania akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, prze-

<sup>76</sup> § 372 ust. 1 Regulaminu.

<sup>77</sup> § 372 ust. 2 Regulaminu.

<sup>78</sup> § 372 ust. 3 Regulaminu.

<sup>79</sup> § 200 ust. 1 d. Regulaminu.

<sup>80</sup> W Bydgoszczy, Gliwicach, Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach, Olsztynie i Opolu (zob. § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 marca 2010 roku w sprawie utworzenia prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszaru właściwości, Dz.U. z 2014 r. poz. 1792).

słuchiwać świadków i zasięgać opinii biegłych, a także przeprowadzić oględziny w celu wyjaśnienia sprawy<sup>81</sup>, a do czynności tych stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego<sup>82</sup>. Regulamin zastrzega jednak, że czynności te przeprowadza się tylko wtedy, gdy materiały nie wystarczają do oceny, czy doszło do naruszenia prawa przez organ administracji publicznej<sup>83</sup>.

Przyczyną ingerencji prokuratora może być wniosek złożony w trybie k.p.a., który prokurator powinien rozpatrzyć w terminie jednego miesiąca<sup>84</sup>, jednak niestety często termin ten prokuratorzy znacznie przekraczają, nie zawiadamiając o tym nawet wnioskodawcy. Mimo pomocniczego stosowania k.p.a.<sup>85</sup>, w tym zasady informowania<sup>86</sup>, prokuratorzy, odmawiając podjęcia działań pozakarnych, rzadko pouczają także wnioskodawców o innych możliwościach podjęcia środków prawnych. W zmianie tego stanu pomocne mogłyby być na przykład formularze pouczeń, jak te używane w postępowaniu przygotowawczym<sup>87</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że prokurator, odmawiając wnioskodawcy podjęcia czynności, nie może powoływać się (co — jak zauważa doktryna — niestety zdarza się w praktyce niektórych jednostek prokuratury) na „trudności dowodowe, skomplikowany charakter sprawy oraz przewidywaną długotrwałość jej prowadzenia, pracochłonność i niepewny skutek”<sup>88</sup>.

## WNIOSKI I POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

Działalność pozakarna prokuratury nie była dotąd przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli, choć kontrolowała ona i prokaturę, i na przykład Rządowe Centrum Legislacji. Także Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury nie przewiduje szkoleń z tego zakresu. Prokuratorzy — w przeciwieństwie do sędziów sądów administracyjnych — nie mieli dotychczas możliwości specjalizowania się w konkretnych działach prawa administracyjnego<sup>89</sup>. Powzięty w 2014 roku zamiar skierowania jednego prokuratora w danej prokuraturze wyłącznie do działalności pozakarnej (cywilnej, administracyjnej, wykroczeniowej i w sprawach nieletnich)<sup>90</sup> nie powiódł się<sup>91</sup>.

<sup>81</sup> Art. 43 ust. 1 d. u. ustrojowej i art. 69 § 1 u. ustrojowej.

<sup>82</sup> Art. 43 ust. 2 d. u. ustrojowej i art. 69 § 2 u. ustrojowej.

<sup>83</sup> § 200a d. Regulaminu i § 373 Regulaminu.

<sup>84</sup> § 202 ust. 1 d. Regulaminu i art. 185 § 1 u. ustrojowej.

<sup>85</sup> § 205a d. Regulaminu i art. 189 u. ustrojowej.

<sup>86</sup> Art. 9 k.p.a.

<sup>87</sup> Art. 244 § 5 k.p.k.

<sup>88</sup> H. Wichlińska-Polak, E. Baran, *op. cit.*, s. 88.

<sup>89</sup> *Ibidem*, s. 84.

<sup>90</sup> Prokuratura Generalna, *Plan działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury na rok 2014*, <https://pk.gov.pl/dzialalnosc/kontrola-zarzadcza-w-prokuraturze/plan-dzialalnosci-rok-2014/> (dostęp: 29.12.2018).

<sup>91</sup> Art. 4 Regulaminu.

Krótko mówiąc, mimo bardzo szerokich uprawnień prokuratury w zakresie kontroli uprzedniej i następczej prawa jest to zagadnienie, które — głównie z powodu braków kadrowych — w niewielkim stopniu wpływa na ochronę praworządności.

*De lege ferenda* zasadne byłoby znowelizowanie ustawy ustrojowej w zakresie kompetencji pozakarnych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz uprawniających do odmowy wywiedzenia środków pozakarnych, aby były one wykonalne, uwzględniając, że podział kompetencji pomiędzy te jednostki nie musi być dokonany ustawowo. W odniesieniu do sankcji za niezałatwienie wystąpień prokuratorskich należy wprowadzić do ustawy ustrojowej przepis o odpowiednim stosowaniu art. 19 § 3 i 4 kodeksu postępowania karnego. Normując natomiast działania prokuratora wobec niezgodnego z prawem zarządzenia lub uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, postulować należy wymienienie wśród narzędzi prokuratora wystąpienia do organu nadzoru o „stwierdzenie nieważności” takiego aktu.

Z regulaminu należy usunąć przepisy powtarzające i modyfikujące przepisy ustawy ustrojowej. Zadanie wnoszenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, reprezentowania urzędu prokuratorskiego przed tym sądem, a także wnoszenia skargi kasacyjnej trzeba by powierzyć prokuratorom rejonowym, natomiast udziału w posiedzeniach Naczelnego Sadu Administracyjnego — Prokuraturze Okręgowej w Warszawie.

W zakresie praktyki działania prokuratury zasadne byłoby przygotowanie uniwersalnych wzorów pouczeń dla wnioskodawców, takich jak używane w postępowaniu przygotowawczym, aby zapewnić poinformowanie ich między innymi o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego lub skargi konstytucyjnej, zakresie czynnej legitymacji procesowej, terminach na dokonywanie tych czynności, kosztach sądowych czy zasadach z nich zwalniania. Bezwzględnie konieczne jest także przestrzeganie przez prokuratorów wykonujących zadania pozakarne terminów ustawowych na wykonywanie przedsięwziętych przez nich czynności, w szczególności udzielanie wnioskodawcom informacji o sposobie załatwienia ich wniosku.

## THE PROSECUTOR'S SUPERVISION OF LOCAL LAW

### Summary

Based on the Lenisky's model, the Polish Prosecutor's office has the competences of taking measures outside of criminal law, including precautionary and ex-post supervision of local law. The article discusses its legal status, and background, as well as the practice of applying provisions related to the Prosecutor's supervision of local law. The article assesses the contribution of the Prosecutor's authority of strengthening rule of law and indicates deficiencies in the outlined legal regulations.

Keywords: Public Prosecutor's office, local authority, local law, legislation, Prosecutor's supervision

## BIBLIOGRAFIA

## AKTY NORMATYWNE

- Ustawa z dnia 20 lipca 1950 roku o prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1950 r. Nr 38, poz. 346).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku — Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994).
- Ustawa z dnia 15 maja 1993 roku o zmianie ustaw — Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych (Dz.U. z 1993 r. Nr 47, poz. 213).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim (Dz.U. z 2018 r. poz. 913).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 roku — Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2017 r. poz. 1767).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 marca 2010 roku w sprawie utworzenia prokuratur apelacyjnych, okręgowych i rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszaru właściwości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1792).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 września 2014 roku — Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2014 r. poz. 1218).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 roku — Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2017 r. poz. 1206).
- Постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. "Положение о прокурорском надзоре" (Postanowienie VCIK от 28 Maj 1922 r. „Polożenie o prokuratorskom nadzore”) — uchwały Wszechrosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego z dnia 28 maja 1922 roku — Dekret w sprawie nadzoru prokuratorskiego (Известий Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов № 132 от 16 июня 1922 г. — Jzzvestnij Vserossijskogo Centralnogo Iсполнителного Комитета Советов) nr 132 z 16 czerwca 1922 roku.

## ORZECZNICTWO

- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2013 roku, sygn. akt I OPS 1/13.
- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2013 roku, sygn. akt I OPS 2/13.
- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2014 roku, sygn. akt II OPS 1/14.
- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2017 roku, sygn. akt I OPS 1/17.

Uchwała Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2018 roku, sygn. akt I OPS 7/17.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 1992 roku, sygn. akt I SA 376/92.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2007 roku, sygn. akt II OSK 1046/07.

#### DOKUMENTY URZĘDOWE

- Naczelny Sąd Administracyjny, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/> (dostęp: 26.01.2019).
- Prokuratura Generalna, Plan działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury na rok 2014, <https://pk.gov.pl/dzialalnosc/kontrola-zarzadzca-w-prokuraturze/plan-dzialalnosci-rok-2014/> (dostęp: 29.12.2018).
- Prokuratura Krajowa, *Czy będziemy płacili za parkowanie w soboty?*, <https://pk.gov.pl/dzialalnosc/dzialalnosc-cywilna-i-administracyjna/czy-bedziemy-placili-za-parkowanie-w-soboty/> (dostęp: 29.12.2018).
- Prokuratura Krajowa, *Prokuratorzy skarżą kolejne uchwały miast, które wprowadziły zawyżone opłaty za holowanie pojazdów*, <https://pk.gov.pl/aktualnosc/aktualnosc-prokuratury-krajowej/prokuratorzy-skarza-kolejne-uchwaly-miast-ktore-wprowadzily-zawyzone-oplaty-za-holowanie-pojazdow/> (dostęp: 29.12.2018).
- Prokuratura Krajowa, *Prokuratorzy skarżą uchwały gmin dotyczące pobierania od mieszkańców opłat za przyłączenie do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych*, <https://pk.gov.pl/aktualnosc/aktualnosc-prokuratury-krajowej/prokuratorzy-skarza-uchwaly-gmin-dotyczace-pobierania-od-mieszkanow-oplat-za-przylaczenie-do-sieci-wodociagowych-i-kanalizacyjnych/> (dostęp: 29.12.2018).
- Prokuratura Krajowa, *Skuteczne działania prokuratorów przeciw bezprawnemu pobieraniu opłat za parkowanie*, <https://pk.gov.pl/aktualnosc/aktualnosc-prokuratury-krajowej/skuteczne-dzialania-prokuratorow-przeciw-bezprawnemu-pobieraniu-oplat-za-parkowanie/> (dostęp: 29.12.2018).
- Rządowe Centrum Legislacji, *Uzasadnienie projektu z dnia 3 marca 2016 r. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości — Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12282952/12340394/12340395/dokument211342.pdf> (dostęp: 29.12.2018).

#### DOKTRYNA

- Herzog A., *Nowelizacja ustawy o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Kiełtyka A., *Prawo o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Levai T., *Nadzór ogólny prokuratury nad przestrzeganiem praworządności w Węgierskiej Republice Ludowej*, „Problemy Praworządności” 1970, nr 5.
- Mazowiecka L., *Leninowski model prokuratury*, [w:] *eadem*, *Prokuratura w Polsce 1918–2014*, Warszawa 2015.
- Mitera M., *Ustawa o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Rojewski M., *Zbiór orzecnictwa KPA*, Warszawa 2009.
- Smoleński J., *W setną rocznicę urodzin W. Lenina*, „Problemy Praworządności” 1970, nr 4.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2011.
- Waltoś S., *Prokuratura — jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4.
- Wichlińska-Polak H., Baran E., *Zarys metodologii pracy prokuratora w sprawach administracyjnych*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 2.

- Wierzbowski M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, LEX.
- Woś T., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2016.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Zwirbul W., *Leninskije idei organizaciji sowietskoj prokuratury: Leninowska koncepcja sowieckiej prokuratury*, „Socjalisticzeskaja Zakonnost: Socjalistyczna Praworządność” 1969, nr 3.