

POSTANOWIENIE ADMINISTRACYJNE W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Grzegorz Łaszczyca

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

POSTANOWIENIE ADMINISTRACYJNE W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Grzegorz Łaszczyca



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2011

Stan prawny na 1 lipca 2011 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

Układ typograficzny
Marta Baranowska

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2011

ISBN 978-83-264-1523-4

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Istnieją sfery, w których „rozstrzyganie”
jest bezprzedmiotowe.

Agnieszce i Ignasiowi

Spis treści

Wykaz skrótów / 23

Wstęp / 27

Rozdział 1

Istota postanowienia administracyjnego / 31

- 1.1. Rozstrzygnięcia niemerytoryczne w ogólnym postępowaniu administracyjnym / 31
- 1.2. Czynności procesowe orzecznicze a czynności procesowe techniczne i działania pozaprocessowe organu administracji publicznej / 35
- 1.3. Ewolucja rozwiązań prawnych w zakresie postanowień administracyjnych / 40
 - 1.3.1. Decyzja incydentalna w przepisach rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym / 40
 - 1.3.2. Modyfikacja koncepcji postanowienia w przepisach k.p.a. / 42
- 1.4. Zakres regulacji prawnej postanowień administracyjnych / 44
 - 1.4.1. Uwagi ogólne / 44
 - 1.4.2. Ogólne aspekty odpowiedniego stosowania przepisów prawa / 46
 - 1.4.3. Rezultaty odpowiedniego stosowania do postanowień określonych przepisów k.p.a. / 49
- 1.5. Charakter prawny postanowienia administracyjnego / 53
 - 1.5.1. Uwagi ogólne / 53
 - 1.5.2. Postanowienie jako czynność procesowa podmiotu administrującego / 55

- 1.5.3. Postanowienie jako czynność procesowa władcza / 57
- 1.5.4. Postanowienie jako czynność procesowa orzecznicza / 59
- 1.5.5. Postanowienie jako czynność procesowa formalna i ekspresywna / 60
- 1.5.6. Postanowienie jako czynność procesowa nieodwołalna / 62
- 1.5.7. Postanowienie jako czynność następcza (końcowa) w określonej grupie czynności (w postępowaniu o charakterze szczególnym, wypadkowym) / 64
- 1.5.8. Postanowienie jako czynność procesowa pomocnicza / 65
- 1.5.9. Postanowienie jako czynność procesowa powtarzalna / 67
- 1.6. Podstawa prawna postanowienia administracyjnego / 68
- 1.7. Pojęcie postanowienia administracyjnego / 72

Rozdział 2

Klasyfikacja postanowień administracyjnych / 73

- 2.1. Uwagi ogólne / 73
- 2.2. Kryterium charakteru rozstrzyganej kwestii / 73
- 2.3. Kryterium skutku zakończenia postępowania administracyjnego / 81
- 2.4. Kryterium zdeterminowania postanowienia przez podstawę prawną / 86
- 2.5. Kryterium stopnia związania treści postanowienia normą prawną / 89
- 2.6. Kryterium dopuszczalności zaskarżenia postanowienia zwykłym środkiem prawnym / 92
- 2.7. Kryterium uwzględnienia żądań strony lub innego uczestnika postępowania / 98
- 2.8. Kryterium inicjatywy zmierzającej do wydania postanowienia administracyjnego / 99
- 2.9. Kryterium etapu procesowego wydania postanowienia administracyjnego / 101
- 2.10. Kryterium całościowego lub częściowego rozstrzygnięcia określonej kwestii / 104

2.11. Inne kryteria klasyfikacyjne / 105

Rozdział 3

Zakres podmiotowy postanowień administracyjnych / 106

- 3.1. Uwagi ogólne / 106
- 3.2. Podmiot zdolny do wydania postanowienia administracyjnego / 107
 - 3.2.1. Organ administracji publicznej / 108
 - 3.2.2. Inny administrujący podmiot procesowy / 110
 - 3.2.2.1. Bezpośredni przełożony pracownika / 110
 - 3.2.2.2. Przewodniczący organu kolegialnego lub organu wyższego stopnia / 111
 - 3.2.2.3. Kierujący rozprawą / 113
- 3.3. Adresat postanowienia administracyjnego / 116
 - 3.3.1. Uwagi ogólne / 116
 - 3.3.2. Organ administracji publicznej i pracownicy organu (członkowie organu kolegialnego) / 117
 - 3.3.3. Strona postępowania administracyjnego / 119
 - 3.3.4. Podmioty na prawach strony / 125
 - 3.3.5. Uczestnicy postępowania administracyjnego / 128
 - 3.3.5.1. Uwagi ogólne / 128
 - 3.3.5.2. Osoby zainteresowane / 129
 - 3.3.5.3. Osoby uczestniczące w określonych czynnościach procesowych ze względu na swoje właściwości / 133
 - 3.3.5.4. Podmioty uczestniczące w określonych czynnościach procesowych ze względu na swoje zadania / 135

Rozdział 4

Zakres przedmiotowy postanowień administracyjnych / 137

- 4.1. „Kwestia” jako przedmiot rozstrzygnięcia / 137
- 4.2. Postanowienia rozstrzygające kwestie wyłączenia od udziału w postępowaniu oraz wyznaczenia do prowadzenia sprawy bądź załatwienia sprawy / 141
 - 4.2.1. Postanowienie w kwestii wyłączenia pracownika (art. 24 § 1 i 3 k.p.a.) / 141

- 4.2.2. Postanowienie w kwestii wyłączenia członka organu kolegiального (art. 27 § 1 k.p.a.) / **145**
- 4.2.3. Postanowienie w kwestii wyłączenia biegłego (art. 84 § 2 zdanie pierwsze k.p.a.) / **146**
- 4.2.4. Postanowienie o wyznaczeniu innego (nowego) pracownika, w miejsce wyłączonego, do prowadzenia sprawy (art. 26 § 1 k.p.a.) / **148**
- 4.2.5. Postanowienie organu wyższego stopnia o wyznaczeniu do załatwienia sprawy innego podległego sobie organu (art. 26 § 2 zdanie drugie k.p.a.) / **149**
- 4.2.6. Postanowienie Prezesa Rady Ministrów o wyznaczeniu organu właściwego do załatwienia sprawy (art. 26 § 2 zdanie trzecie k.p.a.) oraz postanowienie ministra właściwego do spraw administracji publicznej o wyznaczeniu do załatwienia sprawy innego samorządowego kolegium odwoławczego (art. 27 § 3 k.p.a.) / **151**
- 4.2.7. Postanowienie o wyznaczeniu organu właściwego do przeprowadzenia czynności etapu rozpoznawczego wznowionego postępowania administracyjnego (art. 150 § 2 k.p.a.) / **153**
- 4.3. Postanowienia rozstrzygające kwestie udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym / **155**
 - 4.3.1. Postanowienie w kwestii wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego na żądanie organizacji społecznej (art. 31 § 2 k.p.a.) / **155**
 - 4.3.2. Postanowienie w kwestii dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym (art. 31 § 2 k.p.a.) / **156**
 - 4.3.3. Postanowienie w kwestii wyrażenia zgody na przedstawienie organowi administracji publicznej przez organizację społeczną swojego poglądu w sprawie (art. 31 § 5 k.p.a.) / **160**
- 4.4. Postanowienie o wyznaczeniu przez organ administracji publicznej przedstawiciela dla osoby nieobecnej (art. 34 § 2 k.p.a.) / **162**

- 4.5. Postanowienia rozstrzygające kwestie załatwiania sprawy w terminie / **165**
 - 4.5.1. Postanowienie o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.) / **165**
 - 4.5.2. Postanowienie rozstrzygające kwestię zażalenia (wezwania do usunięcia naruszenia prawa) na niezakończanie sprawy w terminie lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 37 § 2 k.p.a.) / **167**
- 4.6. Postanowienie o odmowie doręczania stronie (innemu uczestnikowi postępowania) pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 39¹ § 1 k.p.a.) / **173**
- 4.7. Postanowienie rozstrzygające kwestię przywrócenia terminu / **175**
- 4.8. Postanowienia rozstrzygające kwestie zwrotu podań / **179**
 - 4.8.1. Postanowienie o zwrocie podania wnoszącemu ze względu na niemożność ustalenia organu właściwego (art. 66 § 3 k.p.a.) / **179**
 - 4.8.2. Postanowienie o zwrocie podania wnoszącemu ze względu na właściwość sądu powszechnego (art. 66 § 3 k.p.a.) / **181**
 - 4.8.3. Postanowienie w kwestii zwrotu stronie podania ze względu na nieuiszczenie w terminie należności tytułem opłat i kosztów postępowania (art. 261 § 2 k.p.a.) / **184**
- 4.9. Postanowienia rozstrzygające kwestie wszczęcia postępowania administracyjnego (w trybie głównym i nadzwyczajnym) / **187**
 - 4.9.1. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego (art. 61a k.p.a.) / **187**
 - 4.9.2. Postanowienie w kwestii wznowienia postępowania administracyjnego (art. 149 § 1 i 3 k.p.a.) / **191**
- 4.10. Postanowienia rozstrzygające kwestie akt sprawy / **195**
 - 4.10.1. Postanowienie o odmowie umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy (art. 74 § 2 k.p.a.) / **195**
 - 4.10.2. Postanowienie o odmowie sporządzania notatek, kopii i odpisów z akt sprawy (art. 74 § 2 k.p.a.) / **196**

- 4.10.3. Postanowienie o odmowie uwierzytelnienia sporządzonych przez stronę kopii i odpisów z akt sprawy (art. 74 § 2 k.p.a.) / **196**
- 4.10.4. Postanowienie o odmowie wydania uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy (art. 74 § 2 k.p.a.) / **196**
- 4.10.5. Postanowienie w kwestii odtworzenia akt sprawy administracyjnej / **200**
- 4.11. Postanowienia rozstrzygające kwestie środków dowodowych, toku i form postępowania wyjaśniającego / **203**
 - 4.11.1. Postanowienie o zwróceniu się do innego organu o udzielenie pomocy prawnej (art. 52 k.p.a.) / **203**
 - 4.11.2. Postanowienie w kwestii zezwolenia na dołączenie do protokołu zeznania na piśmie, podpisanego przez zeznającego, oraz innych dokumentów mających znaczenie dla sprawy (art. 70 k.p.a.) / **205**
 - 4.11.3. Postanowienie rozstrzygające kwestię przeprowadzenia dowodu (art. 77 § 2 k.p.a.) / **207**
 - 4.11.4. Postanowienie organu kolegialnego o zleceniu przeprowadzenia postępowania dowodowego lub jego części jednemu z pracowników organu (art. 87 k.p.a.) / **210**
 - 4.11.5. Postanowienie o ukaraniu grzywną za niestawiennictwo bez uzasadnionej przyczyny w charakterze świadka lub biegłego, mimo prawidłowego wezwania albo za bezzasadną odmowę złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej (art. 88 § 1 k.p.a.) / **212**
 - 4.11.6. Postanowienie w kwestii zwolnienia od kary grzywny (art. 88 § 2 k.p.a.) / **214**
 - 4.11.7. Postanowienie w kwestii wyznaczenia rozprawy (art. 89 k.p.a.) / **216**
 - 4.11.8. Postanowienie w kwestii odroczenia rozprawy (art. 94 § 2 k.p.a.) / **218**

- 4.11.9. Postanowienie o wydaleniu z miejsca rozprawy przez kierującego rozprawą (art. 96 k.p.a.) / **219**
- 4.11.10. Postanowienie o ukaraniu grzywną za niewłaściwe zachowanie się w czasie rozprawy (art. 96 k.p.a.) / **219**
- 4.12. Postanowienia rozstrzygające kwestie przerwy toku postępowania administracyjnego / **222**
 - 4.12.1. Postanowienie w kwestii zawieszenia postępowania administracyjnego (art. 101 § 3 k.p.a.) / **222**
 - 4.12.2. Postanowienie o odmowie fakultatywnego umorzenia postępowania administracyjnego (art. 105 § 2 k.p.a.) / **228**
- 4.13. Postanowienia w kwestii współdziałania organów przy wydawaniu decyzji administracyjnej / **231**
 - 4.13.1. Postanowienie organu załatwiającego sprawę o zwróceniu się do innego organu o zajęcie stanowiska (art. 106 § 2 k.p.a.) / **231**
 - 4.13.2. Postanowienie organu współdziałającego w kwestii zajęcia stanowiska (art. 106 § 5 k.p.a.) / **233**
- 4.14. Postanowienia rozstrzygające kwestie złożenia przez stronę zabezpieczenia w postępowaniu administracyjnym / **239**
 - 4.14.1. Postanowienie o uzależnieniu załatwienia sprawy od złożenia stosownego zabezpieczenia w związku z wystąpieniem zagrożenia wstępnego (art. 100 § 3 k.p.a.) / **239**
 - 4.14.2. Postanowienie o zażądaniu od strony stosownego zabezpieczenia w przypadku nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 1 zdanie drugie k.p.a.) / **242**
 - 4.14.3. Postanowienie w kwestii uchylenia zabezpieczenia (art. 100 § 3 i art. 108 § 1 k.p.a.) / **244**
- 4.15. Postanowienia rozstrzygające kwestie wykonalności decyzji lub postanowienia / **246**
 - 4.15.1. Postanowienie w kwestii nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 2 k.p.a.) / **246**

- 4.15.2. Postanowienie w kwestii wstrzymania wykonania decyzji lub postanowienia przed rozpatrzeniem prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia (art. 60 k.p.a.) / **251**
- 4.15.3. Postanowienie organu odwoławczego w kwestii wstrzymania natychmiastowego wykonania decyzji (art. 135 k.p.a.) / **253**
- 4.15.4. Postanowienie w kwestii wstrzymania wykonania postanowienia, na które wniesiono zażalenie (art. 143 k.p.a.) / **255**
- 4.15.5. Postanowienia rozstrzygające kwestie wstrzymania wykonania decyzji (odpowiednio postanowienia – art. 126 k.p.a.) w związku z trybem wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną (art. 152 k.p.a.) oraz trybem stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (art. 159 k.p.a.) / **257**
- 4.15.6. Postanowienie w kwestii wstrzymania wykonania decyzji lub postanowienia w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 61 p.p.s.a.) / **261**
- 4.16. Postanowienia rozstrzygające kwestie rektyfikacji decyzji lub postanowienia / **264**
 - 4.16.1. Postanowienie w kwestii uzupełnienia decyzji lub postanowienia co do rozstrzygnięcia (art. 111 k.p.a. – także w związku z art. 126 k.p.a.) / **264**
 - 4.16.2. Postanowienie w kwestii uzupełnienia decyzji lub postanowienia co do klauzuli zaskarżalności (art. 111 k.p.a. – także w związku z art. 126 k.p.a.) / **268**
 - 4.16.3. Postanowienie w kwestii sprostowania zamieszczonej w decyzji lub postanowieniu klauzuli zaskarżalności (art. 111 § 1 *in fine*, art. 111 § 1a – także w związku z art. 126 k.p.a.) / **269**
 - 4.16.4. Postanowienie w kwestii sprostowania błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek w wydanych przez organ decyzjach lub postanowieniach (art. 113 § 1 i 3 k.p.a. – także w związku z art. 126 k.p.a.) / **272**

- 4.16.5. Postanowienie w kwestii wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji lub postanowienia (art. 113 § 3 k.p.a. – także w związku z art. 126 k.p.a.) / **276**
- 4.17. Postanowienia rozstrzygające kwestie zawarcia ugody administracyjnej / **280**
 - 4.17.1. Postanowienie w kwestii odroczenia wydania decyzji i wyznaczenia stronom terminu do zawarcia ugody (art. 116 § 1 k.p.a.) / **280**
 - 4.17.2. Postanowienie o zatwierdzeniu bądź odmowie zatwierdzenia ugody (art. 119 § 1 k.p.a.) / **283**
- 4.18. Postanowienia rozstrzygające kwestie toku i czynności postępowania odwoławczego, zażaleniowego oraz uruchomionego wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy / **287**
 - 4.18.1. Postanowienie o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania (art. 134 k.p.a.), zażalenia (art. 134 w zw. z art. 144 k.p.a.) bądź wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub kwestii (art. 134 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. – także w związku z art. 144 k.p.a.) / **287**
 - 4.18.2. Postanowienie o stwierdzeniu uchybienia terminu do wniesienia odwołania (art. 134 k.p.a.), zażalenia (art. 134 w zw. z art. 144 k.p.a.), wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub kwestii (art. 134 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. – także w związku z art. 144 k.p.a.) / **291**
 - 4.18.3. Postanowienie o zleceniu organowi, który wydał decyzję lub postanowienie przeprowadzenia uzupełniającego postępowania wyjaśniającego (art. 136 k.p.a. – także w związku z art. 144 k.p.a.) / **293**
 - 4.18.4. Postanowienie organu odwoławczego (zażaleniowego) o odmowie uwzględnienia cofnięcia odwołania (art. 137 k.p.a.), zażalenia (art. 137 w zw. z art. 144 k.p.a.) lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub kwestii (art. 137 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. – także w związku z art. 144 k.p.a.) / **295**

- 4.19. Postanowienia rozstrzygające kwestie opłat i kosztów postępowania / **297**
 - 4.19.1. Postanowienie o zażądaniu od strony złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania (art. 262 § 2 k.p.a.) / **297**
 - 4.19.2. Postanowienie w kwestii kosztów postępowania (art. 264 k.p.a.) / **299**
 - 4.19.3. Postanowienie w kwestii zwolnienia strony od ponoszenia opłat, kosztów i należności związanych z tokiem postępowania (art. 267 k.p.a.) / **302**

Rozdział 5

Zagadnienia postępowania incydentalnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym / 306

- 5.1. Istota administracyjnego postępowania incydentalnego / **306**
- 5.2. Problem milczenia organu procesowego w kwestii rozstrzyganej w formie postanowienia administracyjnego / **312**
- 5.3. Przerwanie toku postępowania incydentalnego / **318**
 - 5.3.1. Uwagi ogólne / **318**
 - 5.3.2. Zawieszenie postępowania incydentalnego / **320**
 - 5.3.3. Umożnienie postępowania incydentalnego / **325**
 - 5.3.3.1. Istota umorzenia postępowania incydentalnego / **325**
 - 5.3.3.2. Bezprzedmiotowość postępowania incydentalnego / **326**
 - 5.3.3.3. Podstawa fakultatywna umorzenia postępowania incydentalnego / **331**
 - 5.3.3.4. Forma rozstrzygnięcia kwestii umorzenia postępowania incydentalnego. Granice zaskarżalności rozstrzygnięcia / **333**

Rozdział 6

Struktura postanowienia administracyjnego / 338

- 6.1. Uwagi ogólne / **338**
- 6.2. Podstawowe składniki struktury prawnej postanowienia administracyjnego / **340**

- 6.3. Dodatkowe składniki struktury prawnej postanowienia administracyjnego / **370**
- 6.4. Układ wewnętrzny składników struktury prawnej postanowienia administracyjnego / **374**
- 6.5. Skutki uchybień formy (struktury) postanowienia administracyjnego / **377**
 - 6.5.1. Uwagi ogólne / **377**
 - 6.5.2. Postanowienie nieistniejące / **378**
 - 6.5.3. Wadliwość istotna formy postanowienia administracyjnego / **383**
 - 6.5.3.1. Uwagi ogólne / **383**
 - 6.5.3.2. Wadliwość istotna kwalifikowana formy postanowienia / **384**
 - 6.5.3.3. Wadliwość istotna niekwalifikowana formy postanowienia / **387**
 - 6.5.4. Wadliwość nieistotna postanowienia administracyjnego. Konstrukcja prawna instytucji rektyfikacji postanowienia administracyjnego / **388**
 - 6.5.4.1. Uwagi ogólne / **388**
 - 6.5.4.2. Wady nieistotne nazwane struktury postanowienia / **389**
 - 6.5.4.3. Wady nieistotne nienazwane struktury postanowienia / **392**

Rozdział 7

Doręczenie lub ogłoszenie postanowienia administracyjnego / 395

- 7.1. Uwagi ogólne / **395**
- 7.2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązku doręczenia lub ogłoszenia postanowień administracyjnych / **399**
- 7.3. Doręczenie postanowienia administracyjnego na piśmie / **402**
- 7.4. Doręczenie e-postanowienia za pomocą środków komunikacji elektronicznej / **406**
- 7.5. Ustne ogłoszenie postanowienia administracyjnego / **409**

Rozdział 8

Skuteczność (skutki) i wykonalność (wykonanie) postanowienia administracyjnego / 416

- 8.1. Uwagi ogólne / **416**
- 8.2. Skuteczność (skutki) postanowienia administracyjnego / **420**
- 8.3. Wykonalność (wykonanie) postanowienia administracyjnego / **425**

Rozdział 9

Weryfikacja instancyjna postanowień administracyjnych / 432

- 9.1. System weryfikacji postanowień administracyjnych – uwagi ogólne / **432**
- 9.2. Zażalenie na postanowienie administracyjne / **435**
 - 9.2.1. Uwagi wprowadzające / **435**
 - 9.2.2. Zakres regulacji prawnej zażalenia / **437**
 - 9.2.3. Konstrukcja prawna zażalenia jako środka prawnego (środka zaskarżenia) / **442**
 - 9.2.4. Przedmiot zażalenia / **447**
 - 9.2.5. Podmioty uprawnione do wniesienia zażalenia / **449**
 - 9.2.6. Wymogi zażalenia / **453**
 - 9.2.7. Postępowanie zażaleniowe przed organem I instancji / **456**
 - 9.2.7.1. Uwagi ogólne / **456**
 - 9.2.7.2. Zawiadomienie o wniesieniu zażalenia / **456**
 - 9.2.7.3. Instytucja samokontroli w postępowaniu zażaleniowym / **458**
 - 9.2.7.4. Wstrzymanie wykonania postanowienia / **462**
 - 9.2.7.5. Przesłanie zażalenia wraz z aktami sprawy organowi zażaleniowemu / **462**
 - 9.2.8. Postępowanie zażaleniowe przed organem II instancji / **464**
 - 9.2.8.1. Postępowanie wstępne / **464**
 - 9.2.8.2. Postępowanie rozpoznawcze / **466**

9.2.8.3. Rozstrzygnięcie organu
zażaleniowego / **470**

9.3. Wniosek o ponowne rozpatrzenie kwestii / **485**

9.4. Zarzuty procesowe w odwołaniu od decyzji / **489**

Rozdział 10

**Weryfikacja pozainstancyjna postanowień administracyjnych
(nadzwyczajne tryby wzruszenia postanowień
administracyjnych) / 492**

10.1. Ewolucja rozwiązań prawnych pozainstancyjnej weryfikacji
postanowień / **492**

10.2. System weryfikacji pozainstancyjnej postanowień
administracyjnych / **494**

10.3. Wznowienie fragmentu postępowania zakończonego
ostatecznym postanowieniem administracyjnym
(wznowienie postępowania incydentalnego) / **499**

10.3.1. Istota wznowienia administracyjnego postępowania
incydentalnego / **499**

10.3.2. Przesłanki dopuszczalności wszczęcia postępowania
w kwestii wznowienia postępowania
incydentalnego zakończonego ostatecznym
postanowieniem / **502**

10.3.3. Podstawy wznowienia postępowania
incydentalnego / **513**

10.3.4. Tryb postępowania w kwestii wznowienia
postępowania incydentalnego / **535**

10.3.4.1. Uwagi ogólne / **535**

10.3.4.2. Etap wstępny / **536**

10.3.4.3. Etap rozpoznawczy / **539**

10.3.4.4. Etap wydania rozstrzygnięcia / **541**

10.3.5. Skutki uchylenia postanowienia w wyniku
wznowienia postępowania incydentalnego / **547**

10.4. Stwierdzenie nieważności postanowienia
administracyjnego / **549**

10.4.1. Istota stwierdzenia nieważności postanowienia
administracyjnego / **549**

- 10.4.2. Przesłanki dopuszczalności wszczęcia postępowania w kwestii stwierdzenia nieważności postanowienia administracyjnego / **552**
- 10.4.3. Podstawy (przyczyny) stwierdzenia nieważności postanowienia administracyjnego / **557**
- 10.4.4. Tryb postępowania w kwestii stwierdzenia nieważności postanowienia / **576**
 - 10.4.4.1. Etap wszczęcia postępowania w kwestii stwierdzenia nieważności postanowienia (etap wstępny) / **576**
 - 10.4.4.2. Etap rozpoznawczy / **581**
 - 10.4.4.3. Etap rozstrzygający / **585**
- 10.4.5. Skutki stwierdzenia nieważności postanowienia administracyjnego / **592**
- 10.5. Autokontrola postanowienia zaskarżonego do sądu administracyjnego (art. 54 § 3 p.p.s.a.) / **594**
 - 10.5.1. Charakter prawny czynności procesowej autokontrolnej / **594**
 - 10.5.2. Przesłanki dopuszczalności czynności autokontrolnej / **597**
 - 10.5.3. Forma i charakter czynności procesowej autokontrolnej / **604**
 - 10.5.4. Skutki czynności procesowej autokontrolnej uwzględnienia w całości skargi na postanowienie / **606**
- 10.6. Skarga do sądu administracyjnego na postanowienie administracyjne / **607**
 - 10.6.1. Uwagi ogólne / **607**
 - 10.6.2. Granice sądowej kontroli postanowień wydawanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym / **610**
 - 10.6.3. Legitymacja do wniesienia skargi na postanowienie administracyjne / **616**
 - 10.6.4. Przesłanki dopuszczalności skargi na postanowienie administracyjne / **619**
 - 10.6.5. Orzeczenie sądu administracyjnego w sprawie skargi na postanowienie / **627**

Uwagi końcowe / **635**

Wykaz literatury / **641**

Wykaz skrótów

Źródła prawa

k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a./ustawa procesowa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
k.p.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
k.s.h.	ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.)
nowelizacja z 1980 r.	ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8)
nowelizacja z 2010 r.	ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego

	oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)
p.u.s.a.	ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.)
r.p.a.	rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.)
u.p.e.a.	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.)
ustawa o informatyzacji	ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.)
ustawa o NSA	ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.)

Periodyki

AUL	Acta Universitatis Lubliniensis
AUW	Acta Universitatis Wratislaviensis
Biul. Skarb.	Biuletyn Skarbowy
GAiPP	Gazeta Administracji i Policji Państwowej
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
KPPubl.	Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP	Krakowskie Studia Prawnicze
M. Pod.	Monitor Podatkowy
M. Praw.	Monitor Prawniczy
NP	Nowe Prawo

NZS	Nowe Zeszyty Samorządowe
OMT	Organizacja – Metody – Technika
ONSA (ONSA WSA)	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych)
OSNAPIUS	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNCK	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Izba Karna
OSNCP (OSNC)	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna)
OSP (OSPiKA)	Orzecznictwo Sądów Polskich (Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych)
PiP	Państwo i Prawo
PNUŚ	Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego
POP	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPiA	Przegląd Prawa i Administracji
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Prz. Pod.	Przegląd Podatkowy
PS	Przegląd Sądowy
RN	Rada Narodowa
RH UJ	Rozprawy habilitacyjne Uniwersytetu Jagiellońskiego
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	Samorząd Terytorialny
St. lur.	Studia Iuridica
St. Pr.-Ek.	Studia Prawno-Ekonomiczne
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

ZNUJ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUŁ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Inne

NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	Najwyższy Trybunał Administracyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

1. Regulacja polskiego postępowania administracyjnego ogólnego nie przyjęła koncepcji jednolitej konstrukcyjnie czynności procesowej orzeczniczej. Wyróżnia dwie postacie czynności o takim charakterze. Na ich wydzielenie, już w warstwie formalnej, wskazują w szczególności: przyjęta terminologia, wyodrębnienie zespołów przepisów (rozdziałów) w systematyce kodeksu postępowania administracyjnego oraz w zasadzie niewielki zakres wspólnej regulacji, odnoszącej się w części do elementów doniosłych, ale nie podstawowych, opartej ponadto na zabiegu odpowiedniego stosowania przepisów (zaniechano tu techniki wyodrębnienia przepisów ogólnych o czynnościach procesowych orzeczniczych). W warstwie merytorycznej zróżnicowanie czynności orzeczniczych ustawa procesowa opiera m.in. na kryteriach: ich odmiennych funkcji, zakresu wykorzystania, zasad podejmowania, dopuszczalności i trybu kontroli.

Postacią kodeksowej czynności procesowej orzeczniczej jest postanowienie administracyjne (dookreślenie „administracyjne”, nieznanie językowi kodeksowemu – prawnemu – wydaje się konieczne z uwagi na przypadki używania w języku prawniczym pojęcia postanowienia w znaczeniu normy prawnej albo ich zespołu). Ustawa nadaje jej wymiar czynności pomocniczej, służebnej w stosunku do czynności orzeczniczej zasadniczej (realizującej cel postępowania administracyjnego), czyli decyzji administracyjnej. Nie chodzi tu jednak o służebność w ujęciu technicznym, lecz o postać istotnego działania wspierającego, wspomagającego, wykonywanego, co do zasady, w granicach administracyjnego stosunku procesowego. Poprzez swoją funkcję rozstrzygającą czynność ta w określony sposób determinuje osiągnięcie wskazanego celu postępowania administracyjnego. Znaczenie tej czynności orzeczniczej (podkreślane przez kolejne nowelizacje kodeksu postę-

powania administracyjnego, rozszerzające zakres jej stosowania, w tym w sferach, które były do tej pory zastrzeżone dla formy decyzji administracyjnej) legło u podstaw wyboru przedmiotu badawczego.

2. Konstrukcję każdej czynności procesowej wyznaczają jej elementy składowe (ich zespół). Można je ujmować w znaczeniu wąskim bądź szerokim. Pierwsze z nich tworzą jej wymiar podstawowy (kształtują, wyrażają czynność procesową, zwłaszcza jej zakres, tkwią w jej naturze jako konieczne – zwykle przyjmują postać statyczną), drugie zaś określają ramy podejmowania czynności procesowej oraz zewnętrznego jej funkcjonowania (skuteczności, dopuszczalności oraz granic weryfikacji – wyznaczają aspekt dynamiki czynności). W odniesieniu do czynności procesowej orzeczniczej już jej istota sprzeciwia się ograniczeniu zakresu badawczego tylko do jednej z tych sfer. Praca podejmuje zatem analizę elementów konstrukcyjnych postanowienia administracyjnego w szerokim rozumieniu. Obejmuje w szczególności zakres podmiotowy i przedmiotowy tej czynności orzeczniczej, określa wybrane aspekty procesowe jej podejmowania, przedstawia strukturę postanowienia, zagadnienie „uzewnętrzniania”, problemy skuteczności i wykonalności, a ponadto ukazuje podstawowe zasady i tryb jej weryfikacji (instancyjnej i pozainstancyjnej).

3. Zakres analizy postanowienia administracyjnego ograniczono zasadniczo do ram ogólnego postępowania administracyjnego, rozumianego jako określony w kodeksie postępowania administracyjnego tryb załatwiania spraw administracyjnych przez organy administracji publicznej, w formie decyzji administracyjnej¹. Ze względu na szeroki i zróżnicowany zakres przedmiotowy, a także z uwagi na częściowo odmienną funkcję (realizacja głównego celu postępowania) praca nie podejmuje zagadnienia postanowień w postępowaniu egzekucyjnym w administracji². W wąskim zakresie przedstawiono w pracy elementy postępowania sądowoadministracyjnego – wyłącznie w aspekcie skargi do sądu administracyjnego na postanowienie wydane w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

¹ Zob. J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – Podręcznik*, Warszawa 1948, s. 14; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 10 i n.; Cz. Martysz (w:) G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 11.

² Zagadnienie to podejmuje A. Skóra, *Postanowienie w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* (w:) *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 258 i n.

4. Zasadniczym celem niniejszej pracy jest ocena prawidłowości kodeksowej konstrukcji czynności procesowej wydania postanowienia administracyjnego. Za kryteria (wyznaczniki) badania obowiązującej regulacji prawnej uznano w szczególności: realizację potrzeby funkcjonowania względnie elastycznej, ale jednak ograniczonej formuły wykonywania (dopuszczalności) tej czynności, spójność elementów konstrukcyjnych postanowienia, wyrażonych normatywnie, z istotą (charakterem) czynności orzeczniczej oraz efektywność dopuszczalnych instrumentów weryfikacji tej czynności, zarówno instancyjnych, jak i pozainstancyjnych.

5. W wymiarze podstawowym pracę oparto na metodzie dogmatycznej, rozumianej jako działalność zmierzająca do ustalenia treści norm prawnych i zbadania ich związków, ujmowania ich w pewną całość w celu wydobycia pewnych idei przewodnich czy zasad, które mogą ułatwić stosowanie prawa³. Jej wykorzystanie stwarza możliwość ustalenia konstrukcji prawnej postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Poza materiałem normatywnym analiza obejmuje także poglądy judykatury. Wykorzystano w niej dorobek nauki postępowania administracyjnego, a w ograniczonym zakresie także osiągnięcia doktryny polskich postępowań sądowych. W celu przedstawienia przeobrażeń w regulacji prawnej postanowienia administracyjnego oraz ich konsekwencji zastosowano w pracy metodę historyczną.

6. Praca uwzględnia stan prawny na dzień 1 lipca 2011 r.

³ M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949, s. 31.

Rozdział 1

Istota postanowienia administracyjnego

1.1. Rozstrzygnięcia niemerytoryczne w ogólnym postępowaniu administracyjnym

W katalogu czynności procesowych organu administracji publicznej podstawowe znaczenie odgrywają czynności rozstrzygające (decydujące), rozumiane jako uzyskujące walor rozstrzygnięcia administracyjnego. Ze względu na określone formuły kodeksowe („orzekanie należy do organu” – art. 21 § 1 pkt 1 k.p.a.; „organ odwoławczy (...) orzeka co do istoty sprawy” – art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.; „orzekanie (...) następuje w trybie administracyjnym” – art. 266 zdanie drugie k.p.a.) można je także nazwać czynnościami orzeczniczymi. Analiza przepisów kodeksu postępowania administracyjnego pozwala wyodrębnić dwie ich kategorie. Są nimi – w znaczeniu dynamicznym – czynność wydania decyzji administracyjnej oraz czynność wydania postanowienia administracyjnego. W ujęciu statycznym jest to akt administracyjny, odpowiednio w postaci decyzji administracyjnej lub postanowienia administracyjnego.

Co do zasady, pojęcie rozstrzygnięcia prawodawca wiąże z wydaniem decyzji administracyjnej. Tej postaci czynności orzeczniczej nadaje znaczenie podstawowe. Podkreśla to w szczególności treść art. 1 pkt 1 k.p.a. („sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej”) oraz art. 104 § 2 k.p.a. („decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty (...) albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji”). Pierwsza ze wskazanych norm traktuje formę decyzji administracyjnej, przewidzianej dla rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej, jako jedną z konstytutywnych przesłanek stosowania przepisów k.p.a. w zakresie ogólnego postępowania administracyjnego; czyni ją jedno-

częście elementem pojęcia ogólnego postępowania administracyjnego. Z treści wskazanego art. 104 § 2 k.p.a. wynika, że decyzja administracyjna w postępowaniu administracyjnym może mieć charakter rozstrzygnięcia merytorycznego (rozstrzyga sprawę co do jej istoty) lub niemerytorycznego (w inny sposób kończy sprawę w danej instancji). Cechą pierwszej postaci decyzji jest jej podwójny skutek. Rozstrzyga bowiem co do istoty całą sprawę administracyjną lub jej część (sprawę administracyjną materialną lub sprawę administracyjną procesową⁴), a zatem decyzja taka wywołuje skutek zarówno materialnoprawny (ustala sytuację prawną strony w zakresie konkretnych praw lub/i obowiązków), jak i procesowy (kończy sprawę w danej instancji)⁵. Można przyjąć – na podstawie całokształtu rozwiązań kodeksowych – że wydanie decyzji merytorycznej jest podstawową zasadą ogólnego postępowania administracyjnego; ze względu na formę rozstrzygnięcia sprawy – jest jego celem. Zasadzie tej, kreującej obowiązek organu administracyjnego wydania w sprawie decyzji merytorycznej, odpowiada uprawnienie strony postępowania do żądania (oczekiwania) merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy stanowiącej przedmiot postępowania⁶. Decyzja niemerytoryczna, zwana też pozamerytoryczną, stanowiąca wyjątek od powyższej zasady, określana jest z reguły dwoma wyznacznikami: pozytywnym i negatywnym, a których wystąpienie musi mieć charakter jednoczesny. Chodzi tu zatem o decyzję, która kończy postępowanie w danej instancji w inny sposób niż przez rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty. Decyzja niemerytoryczna wywołuje przede wszystkim bezpośrednio skutek procesowy⁷. Niejednokrotnie określana jest w nauce jako „decyzja administracyjna wyłącznie o charakterze formalnoprocesowym”, jako „tylko akt formalny”, czyli taki, który nie konkretyzuje normy prawa materialnego, nie kreuje dla stron

⁴ Por. B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, PiP 2001, z. 8, s. 29.

⁵ Por. S. Biernat, J. Zimmermann, *Problem stabilizacji nieostatecznych decyzji administracyjnych*, KSP 1974, rok VII, s. 70–71; J. Jendroška, *Pojęcie decyzji administracyjnej i jej trwałość (w:) Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej*, Materiały konferencji naukowej Komitetu Nauk Prawnych PAN, Warszawa 21–22 maja 1979 r., red. L. Bar, Ossolineum 1980, s. 77; A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 517.

⁶ Por. wyrok SN z dnia 11 czerwca 1996 r., III ARN 20/96, OSNP 1996, nr 22, poz. 330.

⁷ J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 404.

postępowania żadnej normy indywidualnej⁸. Można, jak się wydaje, mówić także o jej skutku materialnoprawnym, z zastrzeżeniem, że ma on charakter w istocie pośredni i jednocześnie negatywny, a zatem w tym tylko znaczeniu, że decyzja taka zamyka drogę do konkretyzacji praw i obowiązków⁹. W zakresie ogólnego postępowania administracyjnego decyzją niemerytoryczną jest w istocie tylko decyzja o umorzeniu postępowania (art. 105 k.p.a.)¹⁰. Nauka prawa procesowego i judykatura podkreślają, że nazwano ją decyzją wyłącznie dlatego, aby zapewnić jej adresatom możliwość obrony¹¹. Stanowisko takie nie wydaje się przekonujące. Skuteczną ochronę, w tym sądową, mogłaby bowiem w pełni gwarantować forma zaskarżalnego postanowienia. Sądzić można, że przyjęta przez ustawę procesową forma decyzji administracyjnej o umorzeniu postępowania może znaleźć oparcie jedynie w konieczności dokonania w toku postępowania oceny „przedmiotu postępowania” na podstawie sfery regulacji materialnoprawnej (jej rezultat jest negatywny). Ocena ta nie jest jednak konieczna w każdym przypadku umorzenia postępowania (np. w zakresie umorzenia postępowania na podstawie art. 61 § 2 k.p.a. bądź art. 98 § 2 k.p.a.), a tym samym zastosowanie formy postanowienia umarzającego nie naruszałoby formuły „postanowienia” określonej w art. 123 § 2 k.p.a., zwłaszcza ze względu na końcowe jej zastrzeżenie.

Takie same skutki jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego wywiera zatwierdzona ugoda (art. 121 k.p.a.). Ta postać czynności procesowej (traktowana zwykle, choć nie jest to przekonujące – ze względu na wymóg zatwierdzenia przez organ administracji publicznej – jako prawna forma działania administracji w sprawach indywidualnych) ma jednak charakter działania wyłącznie merytorycznego. Ugoda wywołuje bowiem skutek materialnoprawny

⁸ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 140; W. Jakimowicz, *Problem definiowania pojęcia „decyzji administracyjnej”*, CASUS jesień 2000, nr 17, s. 47.

⁹ Por. J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, 2011, s. 404.

¹⁰ Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 140; A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 517; B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, AUW No 955, Prawo CLVI, Wrocław 1986, s. 104; też, glosa do wyroku NSA z dnia 23 stycznia 1998 r., III SA 103/97, OSP 1999, z. 1, poz. 19.

¹¹ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 140. Por. także wyrok NSA z dnia 16 lipca 1982 r., SA/Wr 220/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 72.

w zakresie uprawnień lub obowiązków stron postępowania. Wymiar procesowy tej postaci czynności wiąże się natomiast ze skutkiem zakończenia postępowania administracyjnego, czyli z trwałym przerwaniem stosunku procesowego pomiędzy organem administracji publicznej a każdą ze stron określonego postępowania administracyjnego.

Drugą postać rozstrzygnięcia (czynności orzeczniczej) kodeks wyraża w sposób pośredni, a w części negatywny. Wskazuje, że „postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej” (art. 123 § 2 k.p.a.). Taka technika regulacji charakteru prawnego postanowienia może nasuwać wątpliwości. Podkreślić zatem należy, że użycie w przepisie formuły „postanowienia dotyczą” zamiast „postanowienia rozstrzygają” podyktowane zostało wyłącznie dążeniem ustawodawcy do uniknięcia powtórzeń w jego treści. Nie może być on rozumiany w ten sposób, że postanowienie nie ma zasadniczo waloru rozstrzygnięcia, a uzyskuje się go wyłącznie w przypadkach wskazanych w kodeksie. Końcowe brzmienie przepisu art. 123 § 2 k.p.a. pozwala na sformułowanie dwóch ogólnych zasad. Pierwsza z nich dotyczy przedmiotu rozstrzygnięcia: postanowienie rozstrzyga w innym zakresie niż istota sprawy, a wyjątkowo tylko może rozstrzygać istotę sprawy, gdy tak stanowią przepisy kodeksu. Druga zasada dotyczy granic czasowych wydania postanowienia: postanowienie rozstrzyga określoną kwestię w toku postępowania (takie granice określa również przepis art. 123 § 1 k.p.a.), a odstępstwo od niej także wymaga podstawy kodeksowej. Postanowienie jest zatem zasadniczo czynnością orzeczniczą przedstanowczą (nazywaną *interlocutoria*, *sententia interlocutoriae*), wywierającą skutki procesowe wewnątrz samego postępowania¹², a tylko sporadycznie poza nim.

Wskazane powyżej postacie czynności orzeczniczych tworzą w ogólnym postępowaniu administracyjnym katalog zamknięty. Można w związku z tym przyjąć, że zasadniczą postacią rozstrzygnięcia niemerytorycznego, czyli nierozstrzygającego o istocie sprawy, jest postanowienie administracyjne. Wyjątek od tej zasady wymaga wyrażnej

¹² K. Piasecki, *Orzeczenia sądowe i ich podział* (w:) *System prawa procesowego cywilnego*, t. 2, *Postępowanie rozpoznawcze przed sądami pierwszej instancji*, red. Z. Resich, Ossolineum 1987, s. 217.

podstawy kodeksowej. Obejmuje on swoim zakresem jednostkową w istocie postać decyzji niemerytorycznej.

1.2. Czynności procesowe orzecznicze a czynności procesowe techniczne i działania pozapprocesowe organu administracji publicznej

Obok grupy czynności orzecznich, obejmującej decyzję i postanowienie, organ administracji publicznej w toku postępowania podejmuje także inne czynności procesowe, a sporadycznie także czynności pozapprocesowe, pozostające w związku z toczącym się postępowaniem, a stanowiące swoisty refleks czynności procesowych. Niektóre z nich, z uwagi na swój przedmiot czy określone elementy konstrukcyjne (zwłaszcza cechę władczości), mogą nasuwać wątpliwości co do charakteru prawnego. Trzeba im jednak odmówić przymiotu orzecznich. Do ich natury nie należy bowiem cecha rozstrzygnięcia. Nie ma przy tym znaczenia kodeksowa terminologia, lecz istota czynności, jej swoista treść. Jednoznacznie należy zatem podkreślić, że waloru orzeczniczego nie posiada w szczególności zarządzenie organu wyższego stopnia, jednostkowo przewidziane w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego (art. 37 § 2). Aspektu rozstrzygnięcia pozbawione są także czynności techniczno-procesowe, mimo wspólnych – z czynnościami orzecznymi – niektórych elementów składowych. Zagadnienia te wymagają krótkiego wyjaśnienia (zob. także zagadnienie zakresu przedmiotowego postanowień administracyjnych, w szczególności uwagi ogólne – rozdział 4, pkt 4.1).

Przepisom k.p.a. nie jest znana postać zarządzenia procesowego w znaczeniu czynności procesowej o charakterze decydującym. Forma zarządzenia występuje w regulacjach procedur sądowych i zasadniczo związana jest z działaniem jednoosobowego organu wewnątrzsądowego (prezesa sądu, przewodniczącego wydziału, przewodniczącego składu orzekającego, sędziego sprawozdawcy). Wywołuje ona – zwłaszcza w postępowaniu cywilnym – istotne wątpliwości zarówno co do jej

charakteru prawnego, jak i zakresu podmiotowego i przedmiotowego¹³. Niejasności te wynikają z nader ogólnej regulacji prawnej, nakazującej stosować odpowiednio do zarządzeń przewodniczącego oznaczone przepisy o postanowieniach sądu (art. 362 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.) lub o orzeczeniach sądowych (art. 167 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), bądź przyjmującej, że zarządzenia wydawane są w kwestiach niewymagających postanowienia (art. 93 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.). Z reguły podkreśla się instrukcyjny (porządkowy) charakter zarządzeń, przeciwstawiając je czynnościom rozstrzygającym (czyli wyrokowi i postanowieniu)¹⁴. Obok jednak zarządzeń, które wynikają z obowiązków łączących się z kierowaniem postępowaniem, a w szczególności z istotną jego częścią, jaką stanowi rozprawa, wyodrębnia się w nauce i takie, które odpowiadają swą treścią i skutkami postanowieniom wydawanym przez sąd (np. o zwrocie pozwu, o ustanowieniu kuratora, o przygotowaniu rozprawy)¹⁵. Jak już wyżej zasygnalizowano, pojęciem zarządzenia k.p.a. posługuje się w istocie jedynie w przepisie art. 37 § 2, stanowiąc o zarządzeniu przez organ administracji publicznej wyższego stopnia wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych niezłażwienia sprawy w terminie. Podkreślić zatem należy, że wskazane w tej normie czynności o wymiarze represyjnym nie mają charakteru procesowego. Sama okoliczność, że są one uruchamiane w związku z określonym postępowaniem, nie może stanowić o przypisaniu im takiego waloru, skoro nie mają znamion czynności procesowych. Forma stanowiąca podstawę ich wszczęcia, czyli zarządzenie organu, nie przybiera postaci postanowienia administracyjnego w rozumieniu k.p.a., lecz jest jedną z wewnętrznych form działania organu wyższego stopnia. Uruchomione na jego podstawie postępowanie o charakterze

¹³ Por. S. Lizer, *Zarządzenia według kodeksu postępowania cywilnego*, NP 1969, nr 6, s. 967 i n.; tenże, *W kwestii zarządzeń sądu w postępowaniu cywilnym*, NP 1973, nr 7–8, s. 1091 i n.; W. Broniewicz, *W kwestii zarządzeń sądu w postępowaniu cywilnym*, NP 1972, nr 7–8, s. 1128 i n.

¹⁴ T. Misiuk-Jodłowska (w:) J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 348.

¹⁵ K. Kołakowski (w:) *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–366*, red. K. Piasecki, Warszawa 2010, s. 1628.

wyjaśniającym obejmuje dwie kwestie, które choć ściśle ze sobą związane, mają odmienny cel. W ustaleniu osób winnych niezakończona sprawa tkwi bezpośredni element represyjności. Wynik postępowania wyjaśniającego stanowił będzie podstawę do wszczęcia właściwego postępowania w zakresie odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa¹⁶. Wyjaśnienie przyczyn niezakończona sprawa w terminie ma natomiast charakter prewencyjny. Od rezultatu postępowania wyjaśniającego w tej części zależeć powinno sięgnięcie przez organ wyższego stopnia do środków nadzorczych. Z tego powodu przepis używa formuły „w razie potrzeby”, pozostawiając organowi wyższego stopnia ocenę nie tylko co do podjęcia (stąd są to działania fakultatywne), ale i co do zakresu zastosowanych środków zapobiegających naruszeniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Żadne z czynności wskazanego postępowania wyjaśniającego nie są czynnościami procesowymi ogólnego postępowania administracyjnego.

Od czynności procesowych rozstrzygających (orzeczniczych) odróżnić należy liczną i zróżnicowaną grupę podejmowanych w toku postępowania administracyjnego czynności techniczno-procesowych (nazywanych także m.in. czynnościami pomocniczymi¹⁷ lub przygotowawczymi¹⁸, działaniami rzeczowymi¹⁹, czynnościami faktycznymi typu kancelaryjnego²⁰, czynnościami usługowymi²¹, zabiegami proce-

¹⁶ J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, 2011, s. 239.

¹⁷ M. Zimmermann, *Formy działania administracji państwowej. Akt administracyjny* (w:) M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 321; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 98; K. Kłosowska, *Czynności faktyczne jako prawna forma działania administracji*, Rzeszów 2009, s. 89.

¹⁸ A. Miączyński, *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, ZNUJ Prace Prawnicze 1974, z. 67, s. 37–38; B. Adamiak, *Nieważność decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (w:) *Zagadnienia proceduralne w administracji*, red. K. Podgórski, PNUŚ 1984, nr 646, s. 51.

¹⁹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 199–203.

²⁰ Z. Leoński, *Stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym* (w:) *Zagadnienia proceduralne...*, s. 22.

²¹ E. Ura, *Pojęcie „urzędnik państwowy” i „pracownik samorządowy”* (w:) *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci profesora Marka Elżanowskiego*, St. Iur. 1996, t. 32, s. 245.

sowymi²², operacjami z pogranicza aktów materialnych, czyli takich, które nie mają za przedmiot modyfikacji jakiegoś stanu prawnego, ale przede wszystkim osiągnięcie pewnego skutku faktycznego i decyzji²³, a nawet faktami administracyjno-prawnymi (wśród form działalności administracyjnej państwa J. Jendrośka wyróżnia czynności administracyjno – prawne, tzn. takie, na podstawie których z autorytetu państwa zostają ustanowione powinności lub uprawnienia, oraz fakty administracyjno-prawne, które mają na celu przygotowanie lub wykonanie tych powinności lub uprawnień²⁴). Do cech charakteryzujących działanie organu administracji publicznej w formie czynności techniczno-procesowej należą:

- a) konieczność istnienia podstawy prawnej do dokonania czynności w postaci upoważnienia wynikającego albo z aktu normatywnego (ustawy procesowej), albo z aktu administracyjnego;
- b) wywoływanie określonych skutków prawnych, stwarzanie nowej sytuacji prawnej przez tę czynność²⁵;
- c) kształtowanie nowych stosunków prawnych, wywoływanie skutków prawnych przez fakty, a nie przez bezpośrednie tworzenie nowej normy obowiązującego porządku prawnego;
- d) władczość takiej czynności, czyli obowiązek podporządkowania się jej treści (istocie); współudział w tych czynnościach jest prawnym obowiązkiem podmiotów administrowanych²⁶; w zasadzie władczość ta nie polega jednak na możliwości stosowania przymusu w sytuacji braku podporządkowania się takiej czynności, lecz sprowadza się do wywoływania niekorzystnych dla adresata tej czynności skutków prawnych.

²² W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1996, s. 70.

²³ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, z. 2, Kraków 1947, s. 276–277.

²⁴ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Prace Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego, seria A, nr 87, Wrocław 1963, s. 38–39.

²⁵ Por. T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, stenogram wykładów uniwersyteckich, wydał J. Rodkowski, Lwów 1932, s. 122–123.

²⁶ J. Starościk, *Prawne formy i metody działania administracji* (w:) *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Ossolineum 1978, s. 49 i 109–110; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji* (w:) *Polskie prawo administracyjne*, red. J. Służewski, Warszawa 1995, s. 215.

Powyższe cechy pozwalają, co do zasady, odróżnić czynności techniczno-procesowe od czynności procesowych orzeczniczych. Zwrócić zwłaszcza należy uwagę na odmienny dla tych czynności sposób wywierania przez nie skutków prawnych. O ile bowiem czynność procesowa orzecznicza zawsze i to bezpośrednio wywiera skutek prawny, o tyle dla czynności techniczno-procesowej wywoływanie skutku prawnego jest cechą wtórną. Skutek prawny stanowi tu bowiem swego rodzaju odbicie realnego skutku, który nastąpił w sferze pewnych stanów faktycznych²⁷. Skutki prawne wywoływane przez czynności techniczno-procesowe organów administracji publicznej wypływają z samego faktu spełnienia takiej czynności albo inaczej z samego zdarzenia będącego treścią tej czynności²⁸. Funkcją czynności techniczno-procesowych jest przygotowanie materiału dla czynności orzeczniczych, to jest dla wydania rozstrzygnięcia zarówno co do istoty sprawy administracyjnej, jak i wszelkich innych kwestii wynikających w toku postępowania. Zasadniczym bowiem celem postępowania administracyjnego jest rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia merytorycznego. Wszystko inne ma zaś w stosunku do tego celu jedynie charakter służebny²⁹. Stąd też czynności techniczno-procesowe nie wywołują bezpośrednio skutków prawnych w zakresie rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, aczkolwiek wpływają na bieg postępowania³⁰. Mają one zatem na celu zapewnienie prawidłowego biegu procesu we wszystkich jego stadiach i trybach. Spełniają rolę gwarancji normalnego funkcjonowania ukształtowanego przepisami k.p.a. „mechanizmu procesowego”³¹.

Do grupy czynności techniczno-procesowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym zaliczyć należy w szczególności czynności: wezwania, zawiadomienia, doręczenia pisma, udostępnienia stronie akt sprawy, sporządzenia protokołu lub adnotacji, pozostawienia podania bez rozpoznania, przekazanie podania innemu organowi bądź

²⁷ Z. Kmiecik, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, St. Pr.-Ek. 1987, t. 39, s. 78.

²⁸ R. Orzechowski (w:) J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 132.

²⁹ Por. S. Hanausek, *Przygotowanie procesu cywilnego*, NP 1964, nr 2, s. 153.

³⁰ W. Siedlecki, *Czynności procesowe*, PiP 1951, z. 11, s. 713.

³¹ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 146-147.

przesłanie akt sprawy, inne czynności, często o szczególnym wymiarze (np. ostrzeżenie dokonane przez kierującego rozprawą o możliwości wydalenia z miejsca rozprawy lub/i o ukaraniu grzywną w trybie art. 96 k.p.a.; wystąpienie z wnioskiem do dowódcy jednostki wojskowej o pociągnięcie żołnierza do odpowiedzialności dyscyplinarnej – art. 88a k.p.a.).

1.3. Ewolucja rozwiązań prawnych w zakresie postanowień administracyjnych

1.3.1. Decyzja incydentalna w przepisach rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym

Termin „postanowienie” nie był znany na gruncie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.). Na oznaczenie wydawanych w postępowaniu administracyjnym aktów przedmiotowe rozporządzenie posłużyło się pojęciem decyzji, dokonując w art. 72 ust. 2 ich podziału na decyzje główne i incydentalne. Te pierwsze, zwane też w doktrynie zasadniczymi³², załatwiały sprawę będącą przedmiotem postępowania, co do jej istoty, względnie kończyły ją w danej instancji. Decyzje incydentalne, określane również wpadkowymi³³ lub przedstanowczymi³⁴, służyły zaś do rozstrzygania innych kwestii wynikających w toku postępowania. W związku z taką regulacją w doktrynie wyróżniono ponadto kategorię decyzji o charakterze mieszanym. Do takich J. Pokrzywnicki zaliczył przykładowo: decyzje w przedmiocie przywrócenia terminu, decyzje w sprawie wznowienia postępowania, bowiem „jeśli są przychylne (...) są decyzjami incyden-

³² I. Wajnes, *Ochrona praw i interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym*, Wilno 1939, s. 88.

³³ Z. Rolnicki, *Zarys postępowania administracyjnego*, Warszawa 1928, s. 35; W. Supiński, *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzem do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933, s. 131.

³⁴ Por. M. Baumgart, H. Habel, *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1933, s. 19.

talnymi, jeśli zaś odmowne (kończą sprawę w danej instancji) można je uważać za decyzje główne³⁵. W zasadzie zgodnie³⁶ decyzje incydentalne uznawano w piśmiennictwie za akty rozstrzygające kwestie procesowe („pomniejsze kwestie” według określenia I. Wajnesa) wyłaniające się w toku samego postępowania (np. odmowa dopuszczenia proponowanego przez stronę środka dowodowego, w kwestiach badania świadków czy dokonania oględzin, przywrócenie utraconego terminu, zawieszenie postępowania, zażądanie dokumentu od innej władzy)³⁷. W wyroku z dnia 21 kwietnia 1937 r. NTA za istotne cechy decyzji incydentalnej uznał: wydanie jej w toku postępowania administracyjnego oraz poprzedzanie mającej zakończyć to postępowanie decyzji głównej³⁸. Wątpliwości wyłoniły się natomiast co do częstotliwości wydawania decyzji incydentalnych. Artykuł 72 ust. 1 r.p.a. stanowił bowiem, że są one wydawane w toku postępowania tak często, jak zajdzie potrzeba. W ocenie Z. Rolnickiego taka formuła stwarzała pozory, że każda najmniejsza nawet kwestia, chociażby natury porządkowej, powinna być rozstrzygana w toku postępowania odrębną decyzją incydentalną, niezależnie od decyzji końcowej (głównej). „Takie pojmowanie rzeczy prowadziłoby do nadmiernej i zbytecznej pisaniny, zwiększyłoby biurokracyzm i formalistykę, co byłoby sprzeczne z duchem i intencją rozporządzenia”. W praktyce autor postulował ograniczenie wydawania tych decyzji do „wypadków, w których wydania takiej decyzji żąda wyraźnie przepis ustawowy albo w których bieg

³⁵ J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 186–187.

³⁶ Trudny do zaakceptowania wydaje się przytoczony przez W. Kałuskiego przykład decyzji incydentalnej. Autor pisze: „Np. «X» stara się o pozwolenie na prowadzenie przemysłu okrężnego. W trakcie postępowania wyłania się sprawa obywatelstwa petenta. Ponieważ posiadanie obywatelstwa jest jednym z warunków uzyskania pozwolenia na przemysł okrężny, władza musi w razie potrzeby wydać najpierw decyzję incydentalną co do posiadania obywatelstwa. Decyzja ta wynika z toku postępowania i nie załatwia sprawy samego pozwolenia. Sprawa pozwolenia zaś będzie załatwiona decyzją główną w sposób przychylny lub odmowny dla petenta” – W. Kałuski, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień*, Kielce 1929, s. 105–106.

³⁷ Por. E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – Okólniki*, Kraków 1937, s. 129; B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 130; J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne...*, s. 186.

³⁸ L. rej. 2603/34, cyt. za: J. Litwin, *Postępowanie administracyjne. Postępowanie karno-administracyjne. Postępowanie przymusowe w administracji. Objąsnione orzecznictwem sądów najwyższych i okólnikami ministerialnymi*, Łódź 1948, s. 55.

sprawy tego wymaga np. na skutek wniesionego przez osobę interesowaną w toku postępowania dodatkowego podania, wymagającego niezwłocznego załatwienia, niezależnie od decyzji głównej”³⁹. Powyższemu stanowisku przeciwstawiał się I. Wajnes, wskazując, że zwrot „gdy tego zajdzie potrzeba” należy ocenić ze wszystkich punktów widzenia, a więc również celowości i szybkości. „Gdy za taką decyzją przemawiają pewne względy, to jednak, ponieważ może ona przeciągnąć zbytecznie sprawę lub może być później załatwiona bez szkody razem z decyzją główną, wówczas władza może ocenić, że nie zachodzi potrzeba. Tak samo nie narusza ona ochrony praw i interesów jednostki, bo tyczą się jej wszystkie przepisy gwarancyjne o decyzji głównej i razem z nią ulega zaskarżeniu. Wprowadzenie jej porządkuje natomiast w znacznym stopniu postępowanie”⁴⁰.

1.3.2. Modyfikacja koncepcji postanowienia w przepisach k.p.a.

Ustawa procesowa odstąpiła od określania aktów załatwiających sprawy procesowe terminem „decyzje incydentalne”, a wprowadziła w to miejsce pojęcie postanowienia. Sądzić można, że zabieg ten podjętowany był dążeniem do ujednolicenia terminologii w stosunku do procedur sądowych (karnej i cywilnej), które już od okresu międzywojennego używały nazwy „postanowienie” na oznaczenie rozstrzygnięć niewymagających formy wyroku, a zatem z reguły dotyczących toku samego postępowania⁴¹.

Kodeks postępowania administracyjnego w brzmieniu pierwotnym (art. 106 § 1 i 2) przyjął, wzorując się na ogólnej konstrukcji decyzji incydentalnej, że postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy. Przy takiej treści przepisu w doktrynie uznawano postanowienie za formę działania, którą organ administracji rozstrzyga nie jako istotę sprawy będącej przedmiotem postępowania administracyjnego, lecz jakieś uboczne (szczegółowe) zagadnienie proceduralne (np. zawie-

³⁹ Z. Rolnicki, *Zarys postępowania...*, s. 35–36.

⁴⁰ I. Wajnes, *Ochrona praw i interesów...*, s. 88–89.

⁴¹ Por. J. Borkowski, glosa do uchwały składu 5 sędziów NSA z dnia 11 maja 1998 r., OPK 3/98, OSP 1998, z. 12, poz. 211.

szenie postępowania) lub porządkowe (np. sprostowanie oczywistych omyłek), wynikłe w toku postępowania administracyjnego przed lub po wydaniu decyzji w danej sprawie. Kodeksowa regulacja wykluczała postanowienie jako cel postępowania, uznając go tylko za jeden ze środków wiodących do wydania decyzji określającej czyjeś prawa lub obowiązki. Stąd też postrzegano postanowienie jako akt realizujący przepisy kodeksu postępowania administracyjnego i niemający w zasadzie bezpośredniego odniesienia do przepisów prawa materialnego⁴².

Nowelizacja k.p.a. z 1980 r. wprowadziła istotną zmianę w tak ukształtowanym pojęciu postanowienia. Dodany do art. 123 § 2 *in fine* (według numeracji tekstu jednolitego k.p.a., Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26) zwrot „chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej” oznaczał pojawienie się nowej kategorii postanowień, tj. postanowień dotyczących istoty sprawy. Zastrzeżenie to, które odnosić należy nie tylko do sformułowania „nie rozstrzygają o istocie sprawy”, lecz także do początkowej części przepisu („dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania”), usankcjonowało jednocześnie istnienie kategorii postanowień wydawanych poza tokiem postępowania (przed wszczęciem postępowania, po jego zakończeniu). Drugą istotną konsekwencją wskazanej noweli było przyjęcie zasady stanowczego (nieodwołalnego) charakteru postanowienia (zasady związania organu wydanym postanowieniem od chwili jego doręczenia lub ogłoszenia, z zastrzeżeniem kodeksowych wyjątków).

Spośród kolejnych nowelizacji ustawy procesowej, wpływających już tylko na poszczególne elementy konstrukcyjne postanowienia, na szczególną uwagę zasługują trzy. Pierwsza, dokonana ustawą z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 34, poz. 201), wprowadziła – w wąskim zakresie (zapoczątkowała) – sądową kontrolę postanowień administracyjnych. Druga zmiana, wynikająca z nieobowiązującej już ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.), dopuściła stosowanie do postanowień – w wyznaczonych granicach – instytucji wznowienia postępowania

⁴² Por. W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne...*, s. 23; J. Starościak (w:) E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 219; T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 159; S. Gebert, *Decyzje i postanowienia*, RN 1960, nr 42, s. 17.

(art. 145–152 k.p.a.) oraz stwierdzenia nieważności (art. 156–159 k.p.a.). Trzecia nowelizacja (określona przepisami ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.):

- a) zmodyfikowała w doniosłej części zakres przedmiotowy postanowień (zniósła formę postanowienia o przekazaniu podania organowi właściwemu – art. 65 § 1 k.p.a. oraz o zawiadomieniu wnoszącego podanie, że w sprawach innych, nienależących do właściwości tego organu, gdy podanie dotyczy kilku spraw, powinien wnieść odrębne podanie do właściwego organu – art. 66 § 1 k.p.a.; wprowadziła formę postanowienia: o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego – art. 61a k.p.a., o odmowie wznowienia postępowania administracyjnego – art. 149 § 3 k.p.a., w kwestii uzupełnienia decyzji lub postanowienia – art. 111 § 1b k.p.a.);
- b) odniosła do postanowień stosowanie instytucji umorzenia postępowania administracyjnego (art. 105 k.p.a.); c) rozszerzyła zakres wykorzystania instytucji wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności, obejmując nim także postanowienia określone w art. 134 k.p.a.

1.4. Zakres regulacji prawnej postanowień administracyjnych

1.4.1. Uwagi ogólne

Prawnej regulacji postanowień administracyjnych w ogólnym postępowaniu administracyjnym ustawa procesowa nie nadaje charakteru redakcyjnie zwartego. Opiera ją w istocie na metodzie unormowania wielopłaszczyznowego. Podstawowy jej trzon stanowią przepisy działu II „Postępowanie” rozdziału 9 „Postanowienia” k.p.a. (art. 123–126). Normy te określają: istotę postanowienia (art. 123), strukturę postanowienia (art. 124) oraz zakres obowiązku doręczania (ogłaszania) postanowień (art. 125). Ostatni z przepisów rozdziału 9, tj. art. 126 k.p.a., podkreśla, że wskazane unormowanie nie ma charakteru pełnego i poprzez sformułowane odesłanie wyznacza kolejny zakres regulacji postanowień administracyjnych. Jednoznacznie nakłada bowiem obo-

wiązek stosowania do postanowień określonych przepisów kodeksu: „do postanowień stosuje się odpowiednio przepisy art. 105, art. 107 § 2–5 oraz art. 109–113, a do postanowień, od których przysługuje zażalenie, oraz do postanowień określonych w art. 134 – również art. 145–152 oraz art. 156–159, z tym że zamiast decyzji, o której mowa w art. 151 § 1 i art. 158 § 1, wydaje się postanowienie”. Trzecią natomiast grupę norm, relatywnie szeroką, lecz odnoszącą się zasadniczo tylko do jednego z elementów konstrukcyjnych postanowienia, tworzą poszczególne kodeksowe normy określające zakres przedmiotowy postanowienia. Można je uznać za postacie konkretyzacji przepisu ogólnego art. 123 § 2 k.p.a. w części dotyczącej formuły „postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii”. Nie jest to jednak wyczerpujące uszczegółowienie tej normy.

Spośród wydzielonych sfer regulacji szczególnej uwagi wymaga w tym miejscu problem odesłania, o którym mowa w art. 126 k.p.a. Niezbędne staje się bowiem określenie charakteru prawnego tego odesłania i jego zakresu. Zauważyć należy, że w przytoczonej normie stosowane do postanowień przepisy to przepisy kodeksu, a ponadto przepisy oznaczone w sposób ścisły. Zamiast ogólnej formuły „do postanowień stosuje się przepisy dotyczące decyzji”, kodeks wprost wymienia stosowane przepisy (wskazując ich numery), a w końcowej części art. 126 jednoznacznie określa te normy, w których formę decyzji administracyjnej należy zastąpić formą postanowienia. Takie ujęcie podkreśla, że kodeks posługuje się w tym zakresie odesłaniem pozytywnym (nakazuje odpowiednie stosowanie, a nie wprowadza zaś zakazu wykorzystania określonych przepisów), wewnętrznym (odesłanie do przepisów tego aktu normatywnego, w którym zawarty jest przepis odsyłający) oraz numerycznym (określenie numerów jednostek redakcyjnych, do których przepis odsyłający odsyła). Wyjątkowo traktuje kodeks jedynie postanowienie w sprawie zatwierdzenia ugody lub odmowy jej zatwierdzenia. Do rozstrzygnięcia w tych kwestiach, w sprawach nieuregulowanych w dziale II w rozdziale 8 „Ugoda” k.p.a., stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji (art. 122). Ta postać odesłania nawiązuje zatem do postaci odesłania omownego (odesłanie tematyczne, rodzajowe).

Stosowanie wskazanych w art. 126 k.p.a. przepisów następuje z zachowaniem wymogu odpowiedniości („stosuje się odpowiednio”). Formuła odpowiedniego stosowania dotyczy wszystkich wskazanych

w art. 126 k.p.a. przepisów, a nie tylko wymienionych w pierwszej jego części. Odmienne stanowisko prezentował początkowo J. Borkowski, który podkreślając charakter uregulowań zawartych w przepisach normujących wznowienie postępowania i stwierdzenie nieważności (enumeracja wad, ściśle określenie właściwości organów), opowiadał się za stosowaniem tych przepisów bez odnoszenia do nich odpowiedniości, tzn. traktując dodaną przy nowelizacji część przepisu jako zawierające unormowanie ściśle zakresu odesłania do trybów nadzwyczajnych weryfikacji ostatecznych postanowień⁴³. Komentator zmienił jednak później swój pogląd, zastrzegając, że wyeliminowanie odpowiedniości nie jest możliwe z tego względu, że nie wszystkie uregulowania prawne można odnieść do postanowień⁴⁴. Podkreślić trzeba, że jakiegokolwiek próby ograniczenia lub wyłączenia zabiegu stosowania odpowiedniego nasuwają zastrzeżenia ze względu na treść art. 126 k.p.a. (wymogowi stosowania odpowiedniego nadano wymiar ogólny, a zróżnicowano jedynie, w zależności od rodzaju postanowienia, przepisy odniesienia), a ponadto ich akceptacja prowadziłaby także do naruszenia zasady równości procesowej podmiotów postępowania będących adresatami postanowienia (ściśle stosowanie wskazanych przepisów eliminowałoby możliwość modyfikacji podmiotowej, niezbędnej ze względu na szeroki krąg podmiotów, do których może być skierowane postanowienie). Nie wydaje się, by znaczenie przesądzające miało w tym zakresie brzmienie art. 126 *in fine*, modyfikujące formę prawną działania organu – „zamiast decyzji (...) wydaje się postanowienie”. Ta część przepisu zmierza wyłącznie do wyeliminowania wątpliwości co do formy rozstrzygnięcia.

1.4.2. Ogólne aspekty odpowiedniego stosowania przepisów prawa

Przepisy nakazujące odpowiednie stosowanie innych przepisów należą do grupy przepisów (norm, zwrotów) odsyłających. Ze względu na ich strukturę w każdym z nich wskazać można dwie części: tę, która

⁴³ J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 543.

⁴⁴ J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 552.

określa, do jakiego zakresu wskazane przepisy są stosowane, zwaną też umownie „zakresem odniesienia”, oraz część, która wskazuje, jakie przepisy mają być stosowane, nazywaną „przepisami stosowanymi do jakiegoś zakresu odniesienia” lub „przepisami (regułami, zasadami) odniesienia”⁴⁵. W literaturze teoretycznoprawnej podkreśla się, że istotnym elementem, który odróżnia te przepisy od innych przepisów odsyłających, jest rola odesłania, które „nie oznacza tutaj po prostu określenia, gdzie zawarte jest sformułowanie przepisu odniesienia, który wzięty łącznie z przepisem odsyłającym da nam poszukiwaną regułę zachowania się adresata. Tutaj nie wystarczy sięgnąć do przepisu odniesienia, lecz należy go odpowiednio zastosować, co wyraża konieczność dokonania oceny”⁴⁶. Wymóg taki nadaje problemowi odpowiedniego stosowania przepisów charakter zagadnienia złożonego. Przepis odsyłający do innych unormowań z zastrzeżeniem, że stosuje się je w sposób odpowiedni, nigdy bowiem nie nakazuje mechanicznego stosowania norm, do których odsyła, ani nie zwalnia od obowiązku rozpatrzenia, w jakim sensie i zakresie oraz w jaki sposób należy je stosować.

Ze względu na uzyskiwany rezultat w literaturze wyodrębnia się trzy grupy przypadków odpowiedniego stosowania przepisów⁴⁷. Pierwszą grupę stanowią te przypadki, w których wskazane przepisy prawa bez żadnych zmian w ich dyspozycji znajdują zastosowanie do drugiego zakresu odniesienia. Ich modyfikacja jest zbędna. O tej grupie przepisów można mówić jako o przepisach mających proste zastosowanie (znajdujących zastosowanie wprost). Grupa druga obejmuje przypadki, w których przepisy odniesienia (te, które mają być stosowane odpowiednio) wymagają przy ich stosowaniu w nowym zakresie pewnych zmian, tak aby były adekwatne do charakteru i rodzaju spraw. Stosowanie odpowiednie oznacza niezbędną adaptację (i ewentualnie zmianę niektórych elementów) normy do zasadniczych celów i form danego postępowania, jak również pełne uwzględnienie charakteru i celu danego postępowania oraz wynikających stąd różnic w stosunku

⁴⁵ Por. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964, z. 3, s. 368; J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, ZNUŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, z. 35, Łódź 1964, s. 3.

⁴⁶ J. Wróblewski, *Przepisy...*, s. 9–10.

⁴⁷ J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie..., s. 370.

do uregulowań, które mają być zastosowane⁴⁸. Konieczność dostosowania dyspozycji, czyli wprowadzenia do niej pewnych zmian, powstaje jednak tylko wtedy, gdy prawodawca w sposób generalny wymienia przepisy, które mają być stosowane odpowiednio. Dostosowanie takie nie będzie z reguły konieczne, gdy prawodawca szczegółowo wskazuje (np. poprzez wyszczególnienie artykułów), które to przepisy powinny być odpowiednio stosowane⁴⁹. Do trzeciej grupy omawianych przypadków, choć z zastrzeżeniami, J. Nowacki zalicza te przepisy, które w ogóle nie znajdują zastosowania do drugiego zakresu odniesienia, z dwóch przede wszystkim powodów. Po pierwsze, ze względu na ich bezprzedmiotowość, a po wtóre, ze względu na ich całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tych stosunków, do których miałyby one być stosowane odpowiednio⁵⁰. Możliwość wystąpienia takiego skutku także istnieje w zasadzie tylko w przypadku, gdy przepisy odniesienia zostały określone grupowo, poprzez wskazanie zespołu przepisów, niezależnie od techniki ich wydzielenia⁵¹. Odpowiedniość oznacza więc w tej grupie istnienie przepisów, które nie znajdują zastosowania ze względu na sytuację, gdy obowiązujące przepisy przewidują szczególne rozwiązanie (np. ustanawiają szczególny tryb postępowania) oraz gdy z istoty danej instytucji prawnej wynika, że odpowiednie stosowanie byłoby niezgodne z założeniami tej instytucji. Jak dodaje J. Borkowski, przypadek ten jest przykładem ostrożności procesowej prawodawcy, który odczuwa niedostatki regulacji prawnej, lecz nie zapewnia ich usunięcia⁵².

U podstaw posługiwania się przez prawodawcę przepisami odsyłającymi, a wśród nich nakazującymi odpowiednie stosowanie, leży

⁴⁸ Por. uzasadnienie uchwały SN z dnia 15 września 1995 r., III CZP 110/95, OSNC 1995, nr 12, poz. 177.

⁴⁹ Por. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie..., s. 370; J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne a procedury szczególne* (w:) *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Ossolineum 1978, s. 103.

⁵⁰ J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie..., s. 371.

⁵¹ Por. A. Błachnio-Parzych, *Przepisy odsyłające systemowo*. (Wybrane zagadnienia), PiP 2003, z. 1, s. 45.

⁵² J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, St. Pr.-Ek. 1982, t. 28, s. 37.

niewątpliwie postulat zwięzłości i jasności tekstu aktu normatywnego⁵³. W prawie procesowym operowanie odesłaniami pełni inną jeszcze, równie doniosłą rolę. Stanowi bowiem jedną z metod ujednolicania procedury⁵⁴. Dotyczy to także procedury administracyjnej. W literaturze na metodę tę zwraca się jednak uwagę głównie w relacji: procedura autonomiczna i nieautonomiczna (według późniejszej terminologii: uregulowanie zupełne i unormowanie odsyłające)⁵⁵. Sądzić jednak należy, że funkcja tej metody nie ogranicza się tylko do ujednolicania samej procedury administracyjnej, ale w ramach tej procedury służy do ujednolicania jej zasad w poszczególnych trybach czy stadiach oraz określonych instytucji procesowych. I tu znajduje pełne zastosowanie teza J. Borkowskiego, że jest to racjonalny zabieg legislacyjny, gdyż prowadzi do zmniejszenia ogólnej liczby przepisów, bez obawy utrudnienia funkcjonowania administracji państwowej i, co najistotniejsze, bez pozbawiania stron gwarancji procesowych⁵⁶.

1.4.3. Rezultaty odpowiedniego stosowania do postanowień określonych przepisów k.p.a.

Analiza treści art. 126 k.p.a. nakazuje podkreślić podwójne wskazanie zakresu odniesienia. W pierwszej części ma on wymiar szeroki (kodeks wyznacza go formułą „do postanowień”). Oznacza to zatem, że przepisy art. 105, art. 107 § 2–5 oraz art. 109–113 stosuje się odpowiednio do wszelkich postanowień administracyjnych, bez względu na ich wewnętrzną klasyfikację. W drugiej postaci zakres odniesienia został zawężony wyłącznie do kategorii „postanowień, od których przysługuje zażalenie” oraz „postanowień określonych w art. 134”. Instytucja wznowienia postępowania administracyjnego oraz stwierdzenia nieważności znajduje zatem odpowiednie zastosowanie tylko do tych

⁵³ S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, ZNUJ, Rozprawy i Studia, t. 39, Kraków 1961, s. 68; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 82–83.

⁵⁴ Szerzej o zagadnieniu odesłań w regulacjach procesowych por. A. Skoczylas, *Odesłania w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2001, s. 23 i n.; M. Hauser, *Odesłania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 41 i n.

⁵⁵ J. Borkowski, *Normy prawa materialne...*, s. 37.

⁵⁶ J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne...*, s. 103.

postanowień, co do których kodeks przewiduje prawo wniesienia zażalenia (jako środka prawnego konkretnego) oraz do postanowienia stwierdzającego niedopuszczalność odwołania i postanowienia stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia tego środka prawnego. Wykorzystanie któregośkolwiek ze wskazanych trybów do innego postanowienia, np. na które zgodnie z przepisami kodeksu nie służy zażalenie (nie ma znaczenia ewentualne błędne pouczenie przez organ administracji publicznej o prawie wniesienia takiego środka prawnego), wywołuje skutek w postaci rażącego naruszenia prawa.

Odpowiednie stosowanie do postanowień przepisu art. 105 k.p.a. (każdej z jego jednostek redakcyjnych) oznacza, że do postępowania incydentalnego znajdują zastosowanie obie ogólne podstawy umorzenia postępowania, czyli zarówno podstawa obligatoryjna (§ 1), jak i fakultatywna (§ 2). Jest to stosowanie modyfikujące – konieczne jest wykorzystanie terminu „postępowanie incydentalne”, niezbędna jest zmiana formy rozstrzygnięcia (w kwestii umorzenia organ wydaje postanowienie), a w stosunku do umorzenia fakultatywnego rozszerzenia wymaga zakres podmiotowy poprzez objęcie nim także innych adresatów postanowienia.

Przepisy art. 107 § 2–5 k.p.a. stosuje się do postanowień w zasadzie w sposób prosty. Taki rezultat niewątpliwie dotyczy art. 107 § 2–3. Przepisy szczególne mogą bowiem określać także inne składniki, które powinno zawierać postanowienie (§ 2), zaś uzasadnienie postanowienia w przypadkach, gdy jest ono konieczne (art. 124 § 2), składa się zarówno z części faktycznej, jak i prawnej. Modyfikacji podmiotowej wymaga natomiast przepis art. 107 § 4 zdanie pierwsze – można odstąpić od uzasadnienia postanowienia, gdy uwzględnia ono w całości żądanie adresata postanowienia. Rozszerzenie podmiotowe jest natomiast zbędne w zakresie zdania drugiego tego przepisu – nie można bowiem mówić o rozstrzygnięciu postanowieniem spornych interesów innych podmiotów niż strony postępowania. Prostego zastosowania wymaga przepis art. 107 § 5 k.p.a., choć nie ma on w istocie znaczenia praktycznego.

Mimo odesłania do art. 109 k.p.a. w dziale II w rozdziale 9 „Postanowienia” zamieszczono przepis zawężający zakres obowiązku doręczenia lub ogłoszenia postanowienia (art. 125 § 1). Jego szczególnie charakter nie wyłącza jednak konieczności doręczania lub ogłoszenia każdego postanowienia, a nie tylko zaskarżalnego. Takie zakomuni-

kowanie postanowienia jest bowiem warunkiem jego prawnego zaistnienia, co wynika z treści art. 110 k.p.a., także stosowanego do postanowień.

Jak już wyżej wskazano, przepis art. 110 k.p.a. znajduje zastosowanie do postanowień i jest to postać stosowania prostego. Oznacza to, że organ, który wydał postanowienie, jest nim związany od chwili jego doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej. To końcowe zastrzeżenie podkreśla odwołalność postanowienia w przypadkach przewidzianych w kodeksie (szerzej rozdział 1 – pkt 1.5.6).

Przepisy regulujące zagadnienia rektyfikacji decyzji (art. 111–113 k.p.a.) wymagają w odniesieniu do postanowień modyfikacji podmiotowej. Nie tylko strona, ale każdy adresat postanowienia może żądać jego uzupełnienia, sprostowania lub wyjaśnienia wątpliwości co do treści. Również błędne pouczenie w postanowieniu co do prawa zażalenia albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić adresatowi postanowienia, który zastosował się do tego pouczenia (art. 112). Zmianie nie podlega kodeksowa forma rozstrzygnięcia kwestii uzupełnienia postanowienia, sprostowania tego aktu oraz wyjaśnienia wątpliwości co do jego treści (zawsze będzie to forma postanowienia). Żadne argumenty (w tym szybkość i prostota postępowania – art. 12 k.p.a.) nie uzasadniają jakiegokolwiek modyfikacji (w szczególności skrócenia) terminu do wniesienia żądania uzupełnienia postanowienia (art. 111 § 1).

Odpowiednie stosowanie do postanowień, od których przysługuje zażalenie, oraz do postanowień określonych w art. 134 k.p.a. przepisów art. 145–152 oraz art. 156–159 przybiera zróżnicowaną postać. Wiele przepisów znajdzie zastosowanie proste. W niektórych przypadkach niezbędna będzie jednak modyfikacja podmiotowa (np. w zakresie inicjatywy wszczęcia postępowania – art. 147 oraz art. 157 § 2), rzadziej adaptacja o wymiarze przedmiotowym (np. należy przyjąć, że w odniesieniu do niektórych postanowień wymóg odpowiedniości stosowania art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. eliminuje tę część rozstrzygnięcia, w której mowa o wydaniu nowego postanowienia rozstrzygającego kwestię (sprawę); w tych sytuacjach wystarczy jedynie uchylenie postanowienia dotychczasowego). Wyłączają się także przypadki wyłączenia przepisów odniesienia, choć zwykle tylko dla określonej kategorii postanowień (np. odpowiednie odniesienie do postanowienia w kwestii zawieszenia postępowania podstawy wznowienia wskazanej w art. 145 § 1

pkt 7 k.p.a. prowadzi do wniosku, że ze względu na jej założenia, a zwłaszcza na wynikające z niej odesłanie do przepisu art. 100 § 2 k.p.a., nie znajduje ona zastosowania do wskazanego postanowienia).

Jak już wyżej podkreślono, w sposób odrębny co do zakresu regulacji prawnej kodeks traktuje postanowienie w kwestii zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia ugody. W sprawach nieuregulowanych w dziale II kodeksu w rozdziale 8 „Ugoda” do postanowienia w tej kwestii stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji (art. 122 k.p.a.). Formuła ta nasuwa istotne wątpliwości. Jej językowe rozumienie może bowiem prowadzić do wniosku, że do postanowienia w kwestii zatwierdzenia ugody (zakres odniesienia) stosuje się wyłącznie przepisy dotyczące decyzji, z zachowaniem wymogu odpowiedniości (przepisy odniesienia), a nie stosuje się natomiast przepisów kolejnego rozdziału dotyczącego postanowień (rozdział 9). Takie znaczenie normy art. 122 k.p.a. nie wydaje się dopuszczalne. Jej istoty należy upatrywać w rozszerzeniu zakresu regulacji prawnej tej postaci postanowienia, obejmującego nie tylko przepisy o postanowieniach, ale także odpowiednio stosowane przepisy dotyczące decyzji. Te ostatnie, jako dotyczące decyzji, wymagają szerokiego ujęcia. Można posłużyć się przykładem kodeksowej regulacji zażalenia na niezadowolnienie sprawy w terminie (art. 37 k.p.a.). Stosowana odpowiednio, dopuszcza wniesienie zażalenia w przypadku niewydania postanowienia w kwestii zatwierdzenia ugody w terminie przewidzianym w art. 119 § 1 zdanie drugie k.p.a.⁵⁷ Wykorzystanie tak wyznaczonego zakresu unormowania następuje z uwzględnieniem poczynionego w przepisie zastrzeżenia („w sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale”). Do kwestii uregulowanych zaliczyć należy w szczególności zagadnienia: terminu wydania postanowienia (art. 119 § 1 zdanie drugie), treści postanowienia w przypadku zawarcia ugody w toku postępowania odwoławczego (art. 119 § 2), wymogu doręczenia stronom odpisu ugody łącznie z postanowieniem (art. 119 § 3), charakteru postanowienia niezbędnego dla wykonalności ugody (art. 120 § 1).

⁵⁷ Por. G. Łaszczycza, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000, s. 125 i n.

1.5. Charakter prawny postanowienia administracyjnego

1.5.1. Uwagi ogólne

Istota postanowienia administracyjnego wyjaśniana jest w doktrynie administracyjnego prawa procesowego za pomocą teoretycznej konstrukcji aktu administracyjnego. W tym statycznym wymiarze postanowienie to akt administracyjny indywidualny, zewnętrzny, wydany w formie procesowej na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawnych, władczy, jednostronny, podwójnie konkretny, różniący się od decyzji przedmiotem rozstrzygnięcia i zakresem skutków prawnych⁵⁸.

Można zauważyć, że w płaszczyźnie procesowej ujmowanej dynamicznie postanowienie, a ściślej wydanie postanowienia, to przede wszystkim czynność procesowa. Jest to bowiem czynność podmiotu procesowego, która według obowiązującej ustawy procesowej może wyrzucić skutki dla procesu jako aktu prawnego złożonego⁵⁹. Istotę każdej czynności procesowej wyznaczają określone jej cechy. Niektóre z właściwości mają wymiar wspólny, charakterystyczny dla każdej postaci czynności procesowej (stanowią element natury czynności procesowej, jej składnik definicyjny), a inne węższy (opisują oznaczoną kategorię czynności procesowej), sporadycznie indywidualny (tylko dla konkretnej postaci czynności).

Z zakresu pierwszej grupy podkreślenia wymaga zewnętrzny wymiar czynności procesowej w postępowaniu administracyjnym. Każda czynność procesowa, niezależnie od podmiotu ją wykonującego, ma walor zewnętrzny. Organ podejmuje ją w stosunku do adresata, który nie jest mu organizacyjnie podległy bądź czynność podejmuje podmiot zewnętrzny (np. strona postępowania, podmiot na prawach strony) i już z tej racji jest ona czynnością procesową zewnętrzną. Uwaga ta jest

⁵⁸ Por. J. Borkowski (w:) *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 159; tenże (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, 2011, s. 467; J. Starościk (w:) E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 219; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne...*, s. 23; J. Jendrośka, *Refleksje nad niektórymi rozwiązaniami legislacyjnymi w kodeksie postępowania administracyjnego*, A UW, No 261, Przegląd Prawa i Administracji VI, Wrocław 1975, s. 131.

⁵⁹ W. Siedlecki, *Czynności...*, s. 704–705.

w pełni aktualna w odniesieniu do czynności wydania postanowienia administracyjnego. Jest ono czynnością zewnętrzną, niezależnie od kwestii, którą rozstrzyga. Postanowienie nie traci charakteru zewnętrznego w przypadkach, w których podstawowym – jak można by sądzić – adresatem postanowienia jest inny organ administracji publicznej (np. postanowienie o zwróceniu się do innego organu o udzielenie pomocy prawnej – art. 52 k.p.a.) lub inny administrujący podmiot procesowy (np. postanowienie o wyznaczeniu innego pracownika w miejsce wyłączzonego do prowadzenia sprawy – art. 26 § 1 k.p.a.). Postanowienie takie także wpływa w różny sposób – bezpośrednio lub pośrednio – na sferę uprawnień lub obowiązków strony postępowania bądź innego jego uczestnika. Z racji procesowego charakteru jest aktem o ekstensywnym zasięgu podmiotowym. Brak takiego oddziaływania (określonej dla strony lub innego adresata „wiązki” w zakresie jej (jego) prawa lub obowiązku) wskazywałby na czynność wewnętrzną, co eliminowałoby jej procesowy charakter.

Definicyjnym elementem każdej czynności procesowej, a zatem także czynności wydania postanowienia, jest wywoływanie przez nią skutków prawnoprocesowych (niekiedy także prawnych pozaprocessowych). Te ostatnie, ogólnie ujmując, mogą polegać na powstaniu, kontynuacji (utrzymaniu), odpowiedniej modyfikacji lub ustaniu stosunku prawnoprocesowego. Już sama kodeksowa formuła „postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii” prowadzi do spostrzeżenia, że każda z postaci wskazanych skutków może być rezultatem wydania postanowienia. Istotnym sprawdzianem dla czynności wydania postanowienia w sferze skutków jest cecha bezpośredniości jego wystąpienia. Postanowienie jako czynność procesowa orzecznicza zawsze bezpośrednio wywiera skutek procesowy (sporadycznie prawnomaterialny). Nie jest on dla tej czynności elementem wtórnym, a tym bardziej obojętnym.

Poniżej przedstawione zostaną inne cechy czynności wydania postanowienia o wymiarze podstawowym oraz granice dopuszczalnych od nich wyjątków (by zachować związek cechy te będą odnoszone bez wyodrębniania statycznego czy dynamicznego charakteru postanowienia).

1.5.2. Postanowienie jako czynność procesowa podmiotu administrującego

Ze względu na podmiot procesowy podejmujący czynności procesowe postanowienie jest czynnością organu administracji publicznej lub ściśle oznaczonego w przepisach prawa administrującego podmiotu procesowego (np. kierującego rozprawą, bezpośredniego przełożonego pracownika). Cel postanowień – rozstrzyganie poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, a także poza nim – powoduje, że czynność ta nie jest zastrzeżona wyłącznie dla organu administracji publicznej właściwego do załatwienia sprawy przez wydanie decyzji. Formą postanowienia administracyjnego w toku postępowania posługują się także inne organy, np. organ zajmujący w sprawie stanowisko (art. 106), organ udzielający pomocy prawnej (postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu – art. 77 § 3), organ wyższego stopnia (postanowienie o wyznaczeniu dodatkowego terminu załatwienia sprawy lub uznające zażalenie za nieuzasadnione – art. 37 § 2).

Wykorzystując osiągnięcia doktryny prawa procesowego, podkreślić trzeba, że wszystkie czynności organu administracyjnego w postępowaniu administracyjnym powinny odpowiadać trzem zasadniczym warunkom ich ważności, wynikającym z samej natury czynności:

- a) muszą być dokonane przez organ administracyjny lub inny podmiot w rozumieniu prawa procesowego;
- b) muszą być dokonane w formie przewidzianej dla takiej czynności bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa procesowego;
- c) muszą być podjęte wobec żyjących lub istniejących podmiotów procesowych⁶⁰.

Spśród wymienionych warunków pierwszy i ostatni – jako wyznaczające bezwzględne przesłanki procesowe – rozstrzygają nie tylko o ważności czynności procesowej wydania postanowienia, lecz w pierwszej kolejności o prawnym jej istnieniu. Nieistniejące (w znaczeniu prawnym) jest bowiem postanowienie wydane w nieistniejącym postępowaniu administracyjnym głównym lub jego określonej części (np. w nieistniejącym postępowaniu wypadkowym). Skutek nieistnienia

⁶⁰ Tamże, s. 711–712; J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie...*, s. 237.

postanowienia wyłoni się zatem – jak już zasygnalizowano – w sytuacji wystąpienia dwóch przesłanek podmiotowych:

- a) nieistnienia organu administracji publicznej – ściślej nieposiadania przez podmiot prowadzący postępowanie (wydający postanowienie) cech organu administracji publicznej w rozumieniu k.p.a. (art. 5 § 2 pkt 3). O braku organu nie można mówić w przypadku niewłaściwości organu, nawet gdyby była to oczywista niewłaściwość⁶¹. Wymóg właściwości rzutuje bowiem na sferę prawidłowości postanowienia, nie zaś na jego prawne istnienie. Poczynione tu uwagi można odnieść odpowiednio do innego administrującego podmiotu procesowego (np. kierującego rozprawą);
- b) braku w ogóle strony postępowania od początku, czyli nieistnienie strony (np. postępowanie wszczęto wobec osoby zmarłej), nie zaś błędne uznanie osoby czy jednostki organizacyjnej za stronę określonego postępowania⁶². W odniesieniu do postanowień, ze względu na szerszy zakres ich adresatów, nieistniejącym będzie także postanowienie skierowane do innego nieistniejącego adresata, np. postanowienie o ukaraniu grzywną zmarłego uprzednio świadka (art. 88 § 1).

Szersze ujęcie postępowania nieistniejącego proponuje J. Borkowski. Przyjmuje, że jest nim również takie postępowanie, w którym zastosowano formę i przepisy postępowania administracyjnego w sprawach nienadających się do wydania decyzji administracyjnej (np. w sprawach wewnętrznych organizacji społecznej regulowanych wyłącznie jej statutem)⁶³. To ostatnie stanowisko może nasuwać wątpliwości. Ujawniony w toku postępowania brak jego przedmiotu skutkuje bowiem umorzeniem postępowania jako bezprzedmiotowego (art. 105 § 1 k.p.a.), natomiast w przypadku podjęcia rozstrzygnięcia – gdy zachodzi rzeczywisty brak przepisu prawnego dającego ku temu podsta-

⁶¹ Odmienne A. Błaś, który za tzw. nieakty uznaje czynności podejmowane przez organy oczywiście niewłaściwe. Nieprecyzyjne jest też drugie ze wskazanych kryteriów nieaktów, tj. podjęcie ich z pominięciem wszelkiej procedury – zob. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 329.

⁶² Por. B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nie istniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUW, No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 9–12; M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 31–33.

⁶³ J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 36.

wę – wyłania się wada nieważności określona w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Reasumując, należy zatem stwierdzić, że brak przedmiotu postępowania administracyjnego nie prowadzi do jego nieistnienia. Skutek taki wywołują zatem wyłącznie elementy natury podmiotowej.

Stwierdzenie nieistnienia postanowienia administracyjnego wydanego w nieistniejącym postępowaniu może nastąpić w każdym czasie i w dowolnej formie. Nie znajdują tu jakiegokolwiek zastosowania przepisy o stwierdzaniu nieważności postanowienia. W przeciwnieństwie bowiem do postanowienia nieistniejącego (*non existens*) postanowienie nieważne, choć zawiera istotną wadę kwalifikowaną, jest aktem istniejącym. Nieistnienie postępowania oznacza, że podjęte dotychczas czynności istnieją wyłącznie jako zdarzenia faktyczne⁶⁴, w ujęciu zaś prawnym są czynnościami niebyłymi, nieistniejącymi. Mowa jest o nich także jako o czynnościach pozornych⁶⁵.

Wymóg dokonania czynności procesowej, w tym wydania postanowienia, w formie przewidzianej dla niej bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa procesowego, nie prowadzi z reguły do nieistnienia tej czynności, lecz wpływa na jej prawidłowość. Zasada ta podlega jednak wyłączeniu w przypadku, gdy czynność wydania postanowienia pozbawiona została elementów konstytutywnych (szerzej rozdział 6 – pkt 6.5.2).

1.5.3. Postanowienie jako czynność procesowa władcza

Czynności organu administracyjnego w postępowaniu administracyjnym są zasadniczo działaniami władczymi (objęte są władztwem administracyjnym). Z zastrzeżeniem sporności tej problematyki⁶⁶, wskazać można trzy zasadnicze elementy (wyznaczniki) charakteryzujące działanie władcze organu administracji publicznej w postępo-

⁶⁴ Por. K. Korzan, *Wyroki nie istniejące*, AUW, No 307, Przegląd Prawa i Administracji VII, Wrocław 1976, s. 189; tenże, *Orzeczenia konstytucyjne w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972, s. 95.

⁶⁵ E. Iserzon, *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego de lege ferenda*, PiP 1958, z. 3, s. 405; tenże, *Ochrona interesów jednostki w nowym prawie o postępowaniu administracyjnym*, maszynopis w Instytucie Nauk Prawnych PAN, s. 128.

⁶⁶ Por. J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, AUW, No 167, Przegląd Prawa i Administracji II, Wrocław 1972, s. 43 i n.; M. Kamiński, *Konstytucyjne podstawy domniemania ważności decyzji administracyjnej*, PiP 2007, z. 9, s. 56 i n.

waniu administracyjnym: a) jednostronność działania; b) domniemanie legalności (określane także jako domniemanie ważności); c) dopuszczalność zastosowania przymusu bezpośredniego (bez korzystania z pośrednictwa sądów) w celu wyegzekwowania treści czynności (aktu), czyli określonych obowiązków – nakazów lub zakazów. W odniesieniu do postanowienia jego jednostronność oznacza obowiązek (lub możliwość) ukształtowania przez organ administracji publicznej sytuacji prawnej (zasadniczo procesowej) adresata postanowienia bez jego woli, niejednokrotnie wbrew jego woli. Do organu należy końcowe określenie treści stosunku procesowego, niezależnie od woli (zachowania się) w tym zakresie adresata aktu. Na tym ostatnim spoczywa jednocześnie obowiązek potraktowania postanowienia administracyjnego jako działania podjętego przez właściwy organ administracji publicznej oraz zgodnego z prawem (domniemanie legalności). Może być ono obalone tylko w trybie określonym w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, w szczególności we wskazanych w kodeksie przypadkach wzruszenia postanowienia administracyjnego (np. w trybie stwierdzenia nieważności postanowienia – odpowiednio stosowane art. 156–159 k.p.a.). Moment wzruszenia wyznacza granicę stosowania domniemania. Ogólnie ujmując, władczość postanowienia obejmuje także prawny obowiązek podporządkowania się (respektowania) przez adresata określonej jego treści. W tych przypadkach, gdy treść postanowienia nakłada konkretny obowiązek nadający się do wykonania, z reguły o charakterze czynnym (nakaz odpowiedniego zachowania się), i nie zostanie on wykonany dobrowolnie, dopuszczalne jest jego wykonanie przymusowe w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji⁶⁷. Przepis art. 3 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.) jednoznacznie stanowi, że egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2 (pieniężnych i niepieniężnych), gdy wynikają one z postanowień właściwych organów. Przykładem aktu, który nadaje się do egzekucji administracyjnej, jest postanowienie o ukaraniu grzywną za niestawiennictwo bez uzasadnionej przyczyny w charakterze świadka lub biegłego mimo prawidłowego wezwania albo za bezzasadną od-

⁶⁷ Szerzej o tym aspekcie J. Radwanowicz, *Istota i znaczenie pojęcia przymusu administracyjnego* (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 131 i n.

mowę złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej (art. 88 § 1 k.p.a.). Taki sam charakter ma postanowienie o ukaraniu grzywną za niewłaściwe zachowanie się w czasie rozprawy (art. 96 k.p.a.).

1.5.4. Postanowienie jako czynność procesowa orzecznicza

Postanowienie jest czynnością procesową orzeczniczną (rozstrzygającą, decydującą), czyli czynnością podejmowaną w związku z zagadnieniami prawnymi i faktycznymi wyłaniającymi się w toku rozpoznania sprawy⁶⁸. Mimo wątpliwości, jakie może nasuwać treść art. 123 § 2 k.p.a., a w szczególności formuła: „postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy”, za orzeczniczym charakterem postanowienia przemawia kilka argumentów. Pierwszy z nich związany jest z brzmieniem przepisu art. 123 § 1, który stanowi: „organ (...) wydaje postanowienia”. Można zauważyć, że zwrot ten zbliżony jest do treści przepisu art. 104 § 1: „organ (...) załatwia sprawę przez wydanie decyzji”. Już same określenia „wydaje” czy „wydanie” (od „wydać” – rozumiane zwykle także jako: ustanowić, uchwalić, obwieścić coś, wydać orzeczenie, polecenie, rozkaz, wydać werdykt⁶⁹) podkreślają w tych regulacjach aspekt rozstrzygnięcia. Po wtóre, ponownie przytoczyć należy również i to spostrzeżenie, że użycie w przepisie art. 123 § 2 określenia „dotyczą”, zamiast „rozstrzygają”, podyktowane zostało jedynie, jak można sądzić, dążeniem do uniknięcia powtórzeń. Po trzecie, na taki walor postanowień wskazuje także ich przedmiot zawarty w formule: „poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania”. Co do zasady bowiem, „kwestia” to sprawa wymagająca rozstrzygnięcia, załatwienia, to zagadnienie, problem⁷⁰. W rezultacie przyjąć należy, że postanowienie rozstrzyga określoną kwestię, zasadniczo procesową i wynikającą w toku postępowania (z wyjątkami przewidzianymi przez kodeks).

⁶⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2010, s. 206.

⁶⁹ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1999, s. 736.

⁷⁰ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1999, s. 1030–1031.

Orzeczniczy charakter postanowienia wymaga podkreślenia, że jest to czynność procesowa indywidualna o podwójnym wymiarze konkretności. Dotyczy ona bowiem ściśle określonego adresata (konkretność podmiotowa) oraz rozstrzyga o wyrażnie oznaczonej kwestii w rozumieniu obowiązku/uprawnienia (konkretność przedmiotowa). Wymóg zindywidualizowania podmiotowego oznacza konieczność precyzyjnego wytypowania adresata postanowienia stosownie do rodzaju podmiotu. W sytuacji gdy jest nim osoba fizyczna (także jako przedsiębiorca), wystarczające jest zasadniczo jej oznaczenie z imienia i nazwiska, a tylko sporadycznie – na podstawie odrębnego przepisu – może wyłonić się potrzeba wskazania innych danych identyfikujących (np. określonego numeru ewidencyjnego). Postanowienie kierowane do osób prawnych i jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi zawiera zasadniczo nazwę podmiotu (firma) oraz jego siedzibę. Dla indywidualizacji przedmiotowej niezbędne jest wyszczególnienie wyrażnej postaci uprawnienia lub obowiązku procesowego (sporadycznie materialnego), skonkretyzowanego także przez określenie jego rozmiaru (granic).

1.5.5. Postanowienie jako czynność procesowa formalna i ekspresywna

Postanowienie jest czynnością procesową wymagającą zachowania określonej formy – formy przewidzianej w przepisach prawa. Forma czynności procesowej tworzy jej zewnętrzny wymiar. Nie może ona jednak determinować w sposób wyłączny charakteru określonej czynności organu administracji publicznej. Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie sądowym utrwalony jest już bowiem pogląd, że o istocie aktu prawnego powinna przesądzać jego treść, a nie forma⁷¹.

Podkreślić należy, że pojęcie formy czynności procesowej wymaga wyodrębnienia dwóch jej znaczeń. Po pierwsze, o formie czynności procesowej można mówić w znaczeniu zespołu skoordynowanych elementów, którym czynność powinna odpowiadać. Wydaje się, że dla tego ujęcia właściwe są określenia: struktura, forma struktury. Akcentują one pośrednio aspekt liczbowy elementów składowych czynności. Gdy przepis ustawy procesowej wymaga znacznego ich zespołu, czyn-

⁷¹ Wyrok NSA z dnia 21 lutego 1994 r., I SAB 54/93, OSP 1995, z. 11, poz. 222.

ność procesową można określić jako sformalizowaną (struktura złożona). W pozostałych przypadkach czynność ma charakter niesformalizowanej, odformalizowanej (struktura prosta). Nie można jej jednak utożsamiać z czynnością nieformalną. Każda czynność procesowa ma bowiem określoną formę. W tej sferze postanowienie administracyjne należy do pierwszej grupy, czyli jest czynnością sformalizowaną. Zasadniczą część składników postanowienia jest tożsama z elementami struktury decyzji administracyjnej. Odrębności dotyczą w szczególności wymogu uzasadnienia faktycznego i prawnego postanowienia oraz klauzul dodatkowych (są one aktualne w relatywnie węższym – w stosunku do decyzji – zakresie). Po wtóre, forma czynności może być rozumiana jako zewnętrzny sposób wyrażenia czynności procesowej – jej zewnętrzną postać, rodzaj utrwalenia lub oznaczonego przekazania do wiadomości. Ogólnie można ją nazwać formą komunikowania, lecz niezbędne staje się wydzielenie dwóch dalszych aspektów: postaci (technik) komunikowania oraz sposobu komunikowania w znaczeniu wyrazistości udostępnianej treści. Ze względu na ujęcie rodzajowe (postacie komunikowania) czynności procesowe można zasadniczo podzielić na ustne (wyrażone, przekazane za pomocą mowy, mówione, słowne⁷²) i pisemne (odnoszące się do pisma, utrwalone na piśmie, a jeszcze ściślej – wyrażone za pomocą pisma⁷³). Istotne wątpliwości wywołuje w tym zakresie problem charakteru wprowadzonej do postępowania administracyjnego formy dokumentu elektronicznego, doręczanego za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 39¹ k.p.a.). Względ na argumenty natury językowej pozwala ją uznać za postać formy pisemnej. Nie można jej utożsamiać z formą na papierze, skoro pisemny – jak wskazano – to wyrażony za pomocą pisma⁷⁴, niezależnie w istocie od podłoża. Za odrębnością tej formy przemawiają natomiast: jej specyfika (dokument taki stanowi zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych⁷⁵), postać środka komunikacji (elektroniczny) oraz oddzielny reżim prawny. Elementy te przemawiają za

⁷² *Słownik języka...*, t. 3, s. 582.

⁷³ *Słownik języka...*, t. 2, s. 649.

⁷⁴ Tamże.

⁷⁵ Definicja ta wynika z przepisu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.).

wydzieleniem formy elektronicznej jako samodzielnej, obok formy pisemnej i ustnej. Postanowienie administracyjne, co do zasady, należy do grupy czynności pisemnych (art. 14 § 1 k.p.a. – zasada pisemności). W granicach określonych w art. 14 § 2 dopuszczalne jest także wydanie postanowienia w formie ustnej. Jego treść oraz istotne motywy powinny być wówczas utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. Ta postać formy ma jednak charakter wyjątkowy. Regulacja kodeksowa pozwala także wydzielić aktualnie postać elektronicznego postanowienia administracyjnego.

Ze względu na sposób komunikowania (wyrazistość treści) postanowienie jest czynnością procesową wyraźną (ekspresywną, jednoznaczłą co do wyrazu). W pewnych jednak przypadkach (dotyczyć to może zasadniczo postanowień procesowych) i pod pewnymi warunkami (adresatem postanowienia będzie przede wszystkim strona postępowania głównego, z reguły takie postanowienie nie podlega zaskarżeniu) dopuścić należy postanowienia komunikowane w sposób konkludentny (dorozumiany), czyli poprzez samo zachowanie się organu (szerzej rozdział 6 – pkt 6.5.2).

1.5.6. Postanowienie jako czynność procesowa nieodwoławalna

Z przypisaniem określonej czynności procesowej cechy odwołałości bądź nieodwołałości wiążą się doniosłe skutki prawne. Trzeba jednak zauważyć, że odwołałość odnosi się przede wszystkim do czynności procesowych strony (stron) postępowania, a nie organu prowadzącego postępowanie⁷⁶. Stanowczość i nieodwołałość czynności procesowych organu administracyjnego – co do zasady – wynikają ze szczególnej jego roli w postępowaniu administracyjnym. Organ nie może bowiem dowolnie kształtować skutków swych czynności procesowych. Skutki te raz wywołane mogą być wzruszone tylko przez inną czynność, wyraźnie dla tych celów przez prawo procesowe przewidzianą⁷⁷. Jeśli chodzi o postanowienia, powyższa zasada nie miała do

⁷⁶ Por. J. Mokry, *Odwołałość czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973, s. 21.

⁷⁷ Por. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 229; S. Dalka, *Sądowe postępowanie cywilne. Założenia ogólne i proces cywilny*, t. 1, Gdańsk 1992, s. 125; J. Mokry, *Odwołałość czynności procesowych...*, s. 19.

nich zastosowania do nowelizacji z 1980 r. Wobec braku odpowiedniego odesłania (art. 109 w zw. z art. 102 – w dawnej numeracji) postanowienie nie wiązało organu, który je wydał, i mogło być uchylane lub zmieniane zarówno przez ten organ, jak i przez organy zwierzchnie, ilekroć zachodziła taka potrzeba⁷⁸. W obecnym stanie prawnym art. 126 k.p.a. nakazuje stosować do postanowień odpowiednio przepis art. 110. Tym samym organ administracji publicznej, który wydał postanowienie, jest nim związany od chwili jego doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej. To końcowe zastrzeżenie art. 110 stosowane odpowiednio oznacza zatem odwołalność postanowienia w następujących przypadkach:

- co do postanowień, na które służy zażalenie i zostało ono wniesione – na podstawie art. 132 w zw. z art. 144 k.p.a. (samokontrola w postępowaniu zażaleniowym);
- co do postanowień ostatecznych – na skutek działań podejmowanych z urzędu lub na wniosek stron w trybach nadzwyczajnych albo na skutek skargi do sądu administracyjnego⁷⁹. Trzeba zauważyć, że w wyniku nowelizacji art. 126 k.p.a. (ustawą o NSA oraz nowelizacją z 2010 r.), w stosunku do postanowień, od których przysługuje zażalenie, oraz postanowień określonych w art. 134 istnieje możliwość wznowienia postępowania, w którym je wydano, oraz stwierdzenia ich nieważności⁸⁰. Organ administracji publicznej, którego postanowienie zaskarżono do sądu administracyjnego, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy (art. 54 § 3 p.p.s.a.);
- co do postanowień dotyczących przeprowadzenia dowodu – na podstawie art. 77 § 2 k.p.a., stwarzającego organowi administracji publicznej możliwość zmiany, uzupełnienia lub uchylenia w każdym czasie swojego postanowienia dotyczącego przeprowadzenia dowodu.

⁷⁸ T. Woś, *Moc wiążąca aktów...*, s. 159; J. Zimmermann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1983, z. 1, s. 59.

⁷⁹ Por. J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, 2011, s. 474.

⁸⁰ Szerzej na ten temat W. Chróścielewski, *Nowelizacja artykułu 126 k.p.a. a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, PiP 1996, z. 2, s. 20–32.

1.5.7. Postanowienie jako czynność następcza (końcowa) w określonej grupie czynności (w postępowaniu o charakterze szczególnym, wypadkowym)

Każda czynność procesowa orzecznicza stanowi zasadniczo rezultat uprzedniego wykonania zespołu innych czynności procesowych lub czynności pojedynczych. Reguła ta dotyczy także czynności wydania postanowienia w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zakres niezbędnych czynności uprzednich ukształtowany jest w sposób zróżnicowany. Zauważyć można, że kodeks wprost przewiduje takie postacie postanowień, których wydanie może wymagać przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Przykładu dostarcza postanowienie w sprawie zajęcia stanowiska (art. 106 § 5 k.p.a.). Przepis art. 106 § 4 k.p.a. stanowi, że organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Zespół podejmowanych przez organ współdziałających czynności można określić jako swoiste postępowanie szczególne (złożone). Określona grupa czynności poprzedzających konieczna jest także dla wydania postanowienia w kwestii wszczęcia z urzędu postępowania z inicjatywy organizacji społecznej bądź dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu (art. 31 § 2), rozpatrzenia zażalenia na niezadowolnienie sprawy w terminie (art. 37 § 2), przywrócenia bądź odmowy przywrócenia terminu (art. 59), zatwierdzenia bądź odmowy zatwierdzenia ugody (art. 119 § 1) i innych. Na rozmiar tych czynności, różnych pod względem charakteru, celu, podmiotu dokonującego, wpływ może mieć zaskarżalność postanowienia. Wniesienie zażalenia uruchamia bowiem odrębny tok postępowania zażaleniowego, zwykle równoległy procesowo z postępowaniem głównym. Wskazany zbiór czynności procesowych, uporządkowanych i celowych – jako zmierzających do wydania postanowienia – tworzy postać postępowania, które można nazwać postępowaniem incydentalnym, wypadkowym, ubocznym, akcesoryjnym, sporadycznie akcydentalnym. Mieści się ono zwykle w granicach czasowych postępowania zasadniczego. Podkreślić jednocześnie należy, że toczy się ono według zasad właściwych dla postępowania głównego, z tym jednak zastrzeżeniem, że dla niektórych postaci postępowań wypadkowych zasady te stosowane są odpowiednio. Można zatem przyjąć, że postępowanie wypadkowe, w szczególności to o wymiarze złożonym, wieloczynnościowym, odpowiada konstrukcyjnie postępo-

waniu głównemu; jest oparte na jego podstawowych elementach. Jeżeli przepisy kodeksu nie wprowadzają odrębnych (szczególnych) wymogów, ukierunkowanych na uproszczenie postępowania wpadkowego kończącego się wydaniem postanowienia, znajdą w nim odpowiednie zastosowanie zwłaszcza przepisy normujące zasady ogólne postępowania administracyjnego (m.in. prawdy obiektywnej – art. 7, udzielania informacji – art. 9, zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu – art. 10, przekonywania – art. 11, pisemności – art. 14) oraz regulacja czynności techniczno-procesowych (doręczenia, wezwania, udostępnianie akt sprawy i inne). Zasygnalizowane wyżej zastrzeżenie, dotyczące modyfikacji lub wyłączenia ogólnych konstrukcji kodeksowych w postępowaniach wpadkowych, zmierzających do ich uproszczenia, przejawia się przykładowo w oparciu niektórych ich postaci na wymogu jedynie uprawdopodobnienia lub prawdopodobieństwa w miejsce udowodnienia koniecznego dla prawidłowej realizacji zasady ogólnej prawdy obiektywnej (art. 7). Nie każde także postanowienie kończące postępowanie wpadkowe jest czynnością odrębnie zaskarżalną.

Cecha postanowienia jako czynności kończącej określony zespół czynności procesowych (postępowanie wpadkowe) nie oznacza, że każde postanowienie kończy postępowanie w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Formuła tej ostatniej normy „postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym kończące postępowanie” obejmuje wyłącznie te ich postacie, które kończą postępowanie główne, niezależnie czy jest ono prowadzone w trybie zwykłym, czy nadzwyczajnym. Orzecznictwo sądowe podkreśla, że zwrot „postanowienie kończące postępowanie” zarezerwowany jest wyłącznie dla tych postanowień, które rzeczywiście kończą postępowanie (np. stwierdzających niedopuszczalność odwołania), a nie tylko rozstrzyganie określonych kwestii, jakie wynikają z jego toku”⁸¹.

1.5.8. Postanowienie jako czynność procesowa pomocnicza

Orzecniczy charakter czynności procesowej nie wyklucza możliwości podkreślania jej waloru czynności wspomagającej. Postanowie-

⁸¹ Postanowienie NSA z dnia 7 marca 2006 r., II GSK 352/05, LEX nr 197527.

nie jest podstawowym celem postępowania administracyjnego. Jak podkreśla E. Iserzon, „postanowienie jest to (w zasadzie) orzeczenie, które dotyczy nie załatwienia sprawy, lecz samego postępowania w sprawie. Postanowienia przyczyniają się do osiągnięcia celu postępowania, ale nie są jego celem (np. postanowienie o dokonaniu oględzin)”⁸². W tym ujęciu postanowienie stanowi zatem czynność pomocniczą w stosunku do zasadniczego celu postępowania, jakim jest rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej. Jest jednocześnie jedną z wielu czynności pomocniczych, jednak o znaczeniu doniosłym. Wywołuje zarówno bezpośredni skutek procesowy (rozstrzyga określoną kwestię procesową, sporadycznie materialną), aktualny dla określonego etapu postępowania, jak i pośrednio zmierza do wywołania skutku podstawowego, wynikającego z podjęcia ostatniej, zasadniczo merytorycznej czynności orzeczniczej w danym postępowaniu. W tej płaszczyźnie można by zatem mówić o skutku częściowym, charakteryzującym czynności pomocnicze (w tym postanowienie), oraz o skutku całościowym, związanym z wydaniem decyzji, a stanowiącym swoisty zbiór skutków częściowych. Taki wymiar czynności procesowych akcentuje nauka prawa procesowego, podkreślając, że „poza wywoływaniem bezpośrednich skutków postępowania wszystkie czynności procesowe zmierzają do wywołania głównego skutku, którego z reguły nie są w stanie wywołać od razu. (...) Ich właściwy skutek prawny, dla którego zostają one przedsięwzięte, znajduje się jakby w zawieszeniu aż do czasu zakończenia postępowania podjęciem ostatecznego rozstrzygnięcia (...). Skutek ten zaś w zakresie swej treści oznaczony zostaje przez ostatnią czynność (...), zamykającą wymieniony ciąg czynności, a jest nią wydanie orzeczenia co do istoty sprawy lub innego orzeczenia kończącego postępowanie, stanowiącego «wypadkową» tych skutków bliższych, bezpośrednich, i będącego sumą ich mocy”⁸³.

Pomocniczy charakter postanowienia wyznacza bezpośrednio granice temporalne kształtowanego tym aktem stosunku prawnoprosesowego. W odróżnieniu od decyzji kończącej postępowanie w sprawie, która może kreować stosunek administracyjnoprawny w szerokiej

⁸² E. Iserzon (w:) E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 244.

⁸³ J. Mokry, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących ochrony praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993, s. 61.

przestrzeni czasowej, postanowienie – ze względu na cechę pomocniczości (służebności) – można uznać za czynność doraźną, w pewnym zakresie pochłanianą przez czynność wydania decyzji administracyjnej. Ze względu na możliwość weryfikacji niektórych postanowień administracyjnych ostatecznych (art. 126 k.p.a.) przetworzenie (skonsultowanie) wszystkich skutków postanowienia przez wydaną decyzję nie ma wymiaru bezwzględnego.

1.5.9. Postanowienie jako czynność procesowa powtarzalna

W granicach konkretnego postępowania administracyjnego wydanie postanowienia może stanowić czynność wielokrotną (powtarzalną). Właściwość ta różni postanowienie od decyzji administracyjnej, która w tym przedziale jest zasadniczo czynnością jednostkową (wyjątek dotyczy przypadku wydania decyzji częściowej). Wskazana cecha podkreśla swoisty uniwersalny charakter postanowienia. Powtarzalność, o której mowa, nie oznacza jednak możliwości kilkukrotnego rozstrzygania tej samej kwestii procesowej (poza przypadkami szczególnymi). Takie jej rozumienie stanowiłoby zaprzeczenie waloru nieodwołalności postanowienia. Cecha powtarzalności podkreśla dopuszczalność posługiwania się formą postanowienia w każdym przypadku, gdy istnieje obowiązek bądź uprawnienie do rozstrzygnięcia odrębnej kwestii procesowej, wyłaniającej się w toku postępowania bądź – w granicach wyjątków – poza nim. Granice odrębności kwestii mogą wyznaczać zarówno zmiany w zakresie elementów podmiotowych (np. odrębność adresata postanowienia), jak i przedmiotowych (np. zmiana podstawy prawnej, z której wynika określone uprawnienie procesowe lub obowiązek tego samego podmiotu postępowania). W pierwszym przypadku wskazać można na przykład postanowienia o ukaraniu grzywną za niewłaściwe zachowanie się w czasie rozprawy. Nie ma przeszkód, by odrębne postanowienia w tej kwestii skierować w tym samym czasie do kilku różnych podmiotów uczestniczących we wskazanej formie postępowania wyjaśniającego (np. do strony, świadków czy biegłego). Drugą sytuację zilustrować można kwestią zawieszenia postępowania. Kodeks nie wyklucza bowiem wielokrotności jej rozstrzygania w formie postanowienia ze względu na zróżnicowane podstawy zawieszenia postępowania. Postępowanie zawieszone ze