

Zbigniew R. Kmiecik

Problemy zaskarżalności postanowień organów administracji publicznej na drodze administracyjnej

Kwartalnik Prawa Publicznego 7/1/2, 83-100

2007

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew R. Kmiecik*

PROBLEMY ZASKARŻALNOŚCI POSTANOWIEŃ ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA DRODZE ADMINISTRACYJNEJ

1. Postanowienia wydawane w ogólnym postępowaniu administracyjnym, w odróżnieniu od decyzji, w zasadzie nie kończą postępowania, lecz dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania. Przedmiotem postanowień są przede wszystkim kwestie proceduralne w ścisłym znaczeniu (dotyczące zawieszenia postępowania, przywrócenia terminu, dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, przeprowadzenia dowodu itp.), rzadziej zagadnienia o charakterze porządkowym (np. ukaranie grzywną, odmowa zwolnienia od kary grzywny); zupełnie wyjątkowo postanowienia dotyczą samej istoty sprawy (postanowienie wyjaśniające wątpliwości co do treści decyzji)¹. Środkami prawnymi umożliwiającymi weryfikację postanowień na drodze administracyjnej są: zażalenie, stwierdzenie nieważności postanowienia oraz wznowienie fragmentu postępowania zakończonygo wydaniem ostatecznego postanowienia rozstrzygającego kwestię „włączoną” (najczęściej proceduralną), która pojawiła się w toku lub w związku z prowadzeniem sprawy głównej.

2. Zgodnie z regułą ustanowioną w art. 141 § 1 k.p.a. zażalenie służy stronie „na wydane w toku postępowania postanowienia”. Podstawy

* Dr Zbigniew R. Kmiecik – Adiunkt, Katedra Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

¹ Szerzej na temat charakteru prawnego i rodzajów postanowień wydawanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym zob. G. Łaszczycza, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2000, s. 67 i n.; a także J. Zimmermann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, PIP 1987, nr 5.

wniesienia zażalenia nie są ograniczone i obejmują zarówno wady prawne postanowienia, jak i względy celowości (słuszności) jego wydania. Zażalenie przysługuje od postanowień rozstrzygających daną kwestię w I instancji, do organu wyższego stopnia. Zażalenie przysługuje niezależnie od tego, czy postanowienie wydał organ załatwiający sprawę w I instancji, czy organ rozpatrujący odwołanie, czy też organ prowadzący postępowanie nadzwyczajne. Powyższe właściwości zażalenia przesądzają o jego charakterze prawnym jako środka zwyczajnego.

Wbrew brzmieniu przepisu art. 141 § 1 k.p.a. strona nie jest jedynym podmiotem uprawnionym do wniesienia zażalenia. Prawo innych podmiotów do zaskarżenia zażaleniem niektórych postanowień wynika bądź wprost z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ustanawiających to prawo w odniesieniu do poszczególnych postanowień, bądź z przedmiotu określonych postanowień.

Z drugiej strony, nie każde postanowienie, od którego kodeks przewiduje możliwość wniesienia zażalenia, może być zaskarżone przez stronę przy pomocy tego środka prawnego. W odróżnieniu bowiem od decyzji nie każde postanowienie oddziałuje choćby pośrednio na sytuację prawną strony. Strona może zaskarżyć tylko takie postanowienie, które narusza jej sferę uprawnień procesowych, o ile kodeks w ogóle zalicza je do postanowień zaskarżalnych samoistnym zażaleniem. Pewną wskazówką może być tu podmiot, do którego postanowienie jest skierowane (adresat postanowienia). Okoliczność ta może jednak tylko w ograniczonym zakresie być przydatna przy określaniu podmiotów uprawnionych do wniesienia zażalenia, gdyż po pierwsze, postanowienie może w pośredni sposób wpływać na sytuację procesową również innych podmiotów niż jego adresat, a po wtóre, pewnym podmiotom przysługuje prawo wniesienia środka prawnego z innych względów niż obrona ich własnych interesów procesowych. Istnieją dwa rodzaje postanowień, co do których prawo wniesienia zażalenia przysługiwać będzie wyłącznie podmiotom, do których bezpośrednio się one odnoszą (ich adresatom). Chodzi o postanowienie o ukaraniu grzywną za bezzasadne niestawienie się na wezwanie albo bezzasadną odmowę udziału w czynności urzędowej (art. 88 k.p.a.) oraz postanowienie o ukaraniu grzywną za niewłaściwe zachowanie się podczas rozprawy (art. 96 k.p.a.). Postanowienie takie strona może zaskarżyć tylko wtedy, gdy kara do niej się odnosi.

Zażalenie, podobnie jak odwołanie od decyzji, można określać mianem środka względnie suspensywnego, a więc takiego, którego wniesienie w pewnych przypadkach ma wstrzymujący wpływ na wykonalność

zaskarżanego rozstrzygnięcia, w innych zaś nie ma takiego wpływu. Należy podkreślić jednak, że „względność” suspensywności charakteryzująca zażalenie ma zasadniczo odmienną treść niż względność suspensywności, którą cechuje się odwołanie. O ile bowiem w przypadku wniesienia zażalenia regułą jest brak skutku suspensywnego i muszą nastąpić nadzwyczajne okoliczności, aby organ, który wydał postanowienie, wstrzymał jego wykonanie, o tyle wniesienie odwołania z reguły wywołuje taki skutek w odniesieniu do zaskarżonej decyzji, natomiast brak takiego skutku ma miejsce w wyjątkowych okolicznościach. Innymi słowy, w razie wniesienia zażalenia ingerencja organu administracji publicznej (który wydał postanowienie) jest zawsze niezbędna, by wstrzymać jego wykonanie, natomiast w razie wniesienia odwołania ingerencja organu (właściwego do jego rozpatrzenia) niezbędna jest, by wstrzymać wykonanie decyzji, jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Z tego względu odwołanie, w przeciwieństwie do zażalenia, określane jest przez niektórych autorów mianem środka bezwzględnie suspensywnego². Określenie to jednak nie jest trafne, zważywszy że istnieją sytuacje, w których odwołanie nie wstrzymuje wykonania zaskarżonej decyzji, i to nie tylko wskutek ingerencji organu, który ją wydał (rygor natychmiastowej wykonalności), ale także z mocy samego prawa. Tymczasem słowo „bezwzględnie” oznacza w języku polskim tyle, co „bez wyjątków” albo „bezwzględnie”³. Nie można wobec tego, nie popełniając błędu semantycznego, nazwać odwołania środkiem bezwzględnie suspensywnym. Wydaje się zatem, że w odniesieniu do odwołania najwłaściwszym określeniem dla rozważanej cechy jest „względna suspensywność”⁴, zażalenie natomiast powinno być określane jako środek prawny „z zasady niesuspensywny”.

Przed rozpatrzeniem zażalenia, co do jego istoty, organ właściwy do jego rozpatrzenia powinien zbadać, czy spełnia ono wymogi formalne

² Tak np. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 577; G. Łaszczycza [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 725; W. Taras [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Zakamycze 2002, s. 102.

³ Zob. M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1978, s. 152. Trzecie znaczenie tego słowa („surowo”) można pominąć jako nieadekwatne do kontekstu jego użycia w analizowanym przypadku.

⁴ Tak np. L. Żukowski [w:] K. Chorąży, A. Wróbel, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne, postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz postępowanie egzekucyjne w administracji*, Lublin-Rzeszów 1992, s. 67. Również trafne jest stwierdzenie, że „z zasady, odwołanie jest suspensywnym środkiem prawnym” – tak np. A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 173.

odnośnie formy, treści, terminu i trybu wniesienia. Obowiązany jest sprawdzić ponadto, czy postanowienie będące przedmiotem zażalenia w ogóle podlega kontroli w drodze tego środka prawnego, oraz czy zażalenie zostało wniesione przez uprawniony podmiot. Konieczność zbadania legitymacji procesowej skarżącego przed rozpatrzeniem zarzutów wskazanych w zażaleniu nie budzi w tym przypadku żadnych wątpliwości, ponieważ rozstrzygnięcie kwestii będącej przedmiotem zaskarżanego postanowienia nie udzieli odpowiedzi na pytanie dotyczące legitymacji. Należy zauważyć na marginesie, że okoliczność ta stanowi argument za tym, aby – dla zachowania konsekwencji – podobnie traktować problem legitymacji procesowej skarżącego w przypadku odwołania od decyzji⁵.

Negatywny wynik takiego badania (określanego w doktrynie jako „postępowanie wstępne” przed organem II instancji) może pociągać za sobą różne skutki w zależności od stwierdzonego uchybienia formalnego. Jedynym uchybieniem formalnym, które nie czyni zażalenia bezskutecznym i nie zamyka drogi do jego rozpatrzenia jest naruszenie trybu jego wniesienia lub wniesienie go do organu niewłaściwego.

Tak więc, niezachowanie jednej z dopuszczalnych przez kodeks form wnoszenia podań (art. 63 § 1) przy zaskarżaniu postanowienia spowoduje, że skarga taka w ogóle nie zostanie potraktowana jako zażalenie ani jakkolwiek inna czynność procesowa, w związku z czym nie wywoła żadnej reakcji organu. Jeżeli zażalenie nie czyni zadość określonym przez Kodeks postępowania administracyjnego i przepisy szczególne wymaganiom co do treści (art. 63 § 2), zostanie pozostawione bez rozpoznania, jednak dopiero po bezskutecznym wezwaniu wnoszącego przez organ, do którego zostało skierowane, do uzupełnienia w terminie 7 dni brakujących elementów (chyba że tym brakującym elementem jest adres wnoszącego, a organ nie ma możliwości ustalenia go na podstawie własnych danych). W przypadku wniesienia zażalenia po terminie, organ wyda postanowienie o uchybieniu mu i nie przystąpi do rozpatrzenia zażalenia. Reakcją na wadliwość przedmiotową zażalenia (polegającą na zaskarżeniu czynności nie będącej postanowieniem albo postanowienia niezaskarżalnego bądź wydanego w wyniku rozpatrzenia zażalenia) oraz wadliwość podmiotową (polegającą na wniesieniu go przez podmiot nieuprawniony lub nie mający zdolności procesowej) powinno być stwierdzenie niedopuszczalności zażalenia.

⁵ Tymczasem w doktrynie przeważa pogląd, iż kwestię legitymacji procesowej osoby, która wniosła odwołanie od decyzji, organ II instancji powinien badać w toku postępowania odwoławczego, i w razie stwierdzenia braku takiej legitymacji – umorzyć postępowanie odwoławcze, a nie stwierdzić niedopuszczalność odwołania.

3. Postanowienie, jako akt administracyjny władczo i jednostronnie ingerujący w sferę prawną uczestnika postępowania (strony lub innej osoby) na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących (zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub aktach regulujących poszczególne dziedziny stosunków administracyjnoprawnych), musi cechować się daleko posuniętą trwałością⁶.

Art. 126 nakazuje stosować do postanowień wskazane przepisy dotyczące decyzji, m. in. przepis art. 110 k.p.a., ustanawiający zasadę związania organu własnym rozstrzygnięciem, z zastrzeżeniem „o ile kodeks nie stanowi inaczej”. Nie ulega więc wątpliwości, że – poza wyjątkowymi sytuacjami przewidzianymi w kodeksie – organ administracji publicznej jest związany wydanym przez siebie postanowieniem od dnia jego doręczenia lub ogłoszenia. Związanie to dotyczy sposobu ukształtowania w postanowieniu sytuacji prawno-proceduralnej adresatów, a wyjątkowo także sytuacji prawnomaterialnej stron postępowania administracyjnego⁷. Stosowanie przepisów dotyczących decyzji ma mieć charakter „odpowiedni”, co w przypadku art. 110 oznacza wyłączenie jego zastosowania do postanowień dowodowych oraz stosowanie go wprost do pozostałych postanowień. W odniesieniu do postanowień dowodowych, w których organ określa fakty wymagające stwierdzenia oraz środki dowodowe⁸, zasada związania nie ma zastosowania wobec jednoznacznego brzmienia art. 77 § 2 k.p.a. Przepis ten pozwala organowi prowadzącemu postępowanie w każdym jego stadium zmieniać, uzupełniać lub uchylać postanowienia dowodowe. Szeroka odwołalność postanowień wydawanych w sprawach dowodowych uzasadniona jest potrzebą respektowania zasady ogólnej prawdy obiektywnej. Granice tej odwołalności wyznacza cel postępowania dowodowego określony przepisem art. 77 § 1 k.p.a.⁹. „Dochodzenie prawdy obiektywnej w postępowaniu wymaga, by organ administracji publicznej nie był związany swymi postanowieniami dowodowymi, bez względu na to, czy wypowiada się w nich w sprawie dopuszczenia lub niedopuszczenia dowodów z urzędu, czy na wniosek stron. W toku postępowania może się przecież okazać, że np. wskutek pełnego wyjaśnienia jakiejś kwestii będącej przedmiotem dowodu zbędne okazuje się przeprowadzenie dopuszczonego uprzednio dowodu lub odwrotnie – celem dalszego,

⁶ Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 551.

⁷ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 687.

⁸ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 396.

⁹ *Ibidem*, s. 551.

głębszego wyjaśnienia kwestii zachodzi potrzeba dopuszczenia nowych dowodów”¹⁰.

W piśmiennictwie wskazuje się niekiedy, że postanowienia dowodowe mogą być dowolnie uchylane lub zmieniane wskutek zmiany okoliczności, sugerując jakoby taka możliwość odróżniała postanowienia dowodowe od innych postanowień. Tymczasem zarówno postanowienia dowodowe, jak i wszelkie inne postanowienia nie podlegają uchyleniu ani zmianie wskutek zmiany okoliczności, bo nie ma takiej potrzeby. Zmiana okoliczności faktycznych, w oparciu o które wydane zostało postanowienie, powoduje że mamy do czynienia z nową kwestią proceduralną, wymagającą po prostu wydania nowego postanowienia, nie zaś uchylecia czy zmiany postanowienia dotychczasowego. Szczególna (w stosunku do innych postanowień) odwołalność postanowień dowodowych sprowadza się natomiast do tego, że organ może je uchylać lub zmieniać w sytuacji, gdy stan faktyczny nie uległ zmianie, i co więcej, może to czynić z urzędu.

Między możliwością zaskarżenia postanowienia zażaleniem a posiadaniem przez niego cechy ostateczności nie zachodzi analogiczny związek, jaki ma miejsce w przypadku decyzji, między możliwością wniesienia od niej odwołania a jej ostatecznością. Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzja, od której nie służy odwołanie (lub będący jej substytutem wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) jest ostateczna, co oznacza, że jej wzruszenie na drodze administracyjnej jest możliwe tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Nie ma przy tym znaczenia, czy odwołanie nie służy dlatego, że strona skorzystała już z tego środka prawnego bądź upłynął termin do jego wniesienia, czy też dlatego, że w danym przypadku ustawodawca wykluczył w ogóle możliwość wniesienia odwołania.

W przypadku postanowień i zażalenia sytuacja wygląda odmiennie. Niemożność wniesienia zażalenia jest równoznaczna z nabyciem przez postanowienie cechy ostateczności tylko wtedy, gdy niemożność ta wynika z wyczerpania tego środka albo upłynięcia terminu do jego wniesienia. Niemożność wniesienia zażalenia nadaje więc walor ostateczności jedynie tym postanowieniom, w stosunku do których taka możliwość w ogóle istniała. Postanowienia, co do których ustawodawca w ogóle nie przewidział możliwości zaskarżenia zażaleniem, stają się ostateczne dopiero wraz z ustatecznieniem się decyzji kończącej postępowanie, w toku którego zostały wydane.

¹⁰ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 230.

4. Jak zauważa G. Łaszczycza, katalog rozstrzygnięć (postanowień) zaskarżalnych w drodze zażalenia ma charakter pozytywny i w określonym momencie czasowym jest zawsze zamknięty (*numerus clausus*). Dla dopuszczalności wniesienia zażalenia nie ma znaczenia ani wola podmiotu dotkniętego postanowieniem, ani przekonanie organu o konieczności zapewnienia obrony prawnej wyrażone w pouczeniu o prawie wniesienia środka prawnego. Sama w sobie nie ma także znaczenia ranga rozstrzyganej kwestii procesowej, jeśli ustawodawca nie uznał jej za istotną na tyle, by stworzyć możliwość jej kontroli w toku postępowania. „Prawo zażalenia wynika z elementu obiektywnego w postaci istnienia normy prawnej przewidującej takie prawo. W żaden sposób nie można go domniemywać”¹¹. Analiza tych norm prowadzi do wniosku, że z punktu widzenia dopuszczalności wniesienia zażalenia na postanowienie nie ma znaczenia stopień swobody organu przy wydawaniu postanowienia, inicjatywa wydania postanowienia ani etap postępowania, w którym podejmowane jest postanowienie¹².

Kryteria, którymi posłużył się ustawodawca tworząc katalog postanowień zaskarżalnych zażaleniem nie mają charakteru przypadkowego. Decydującego znaczenia nie ma jednakże w tym przypadku waga danej kwestii proceduralnej załatwianej w formie postanowienia, gdyż alternatywą dla zażalenia samoistnego nie jest brak możliwości doprowadzenia do kontroli kwestionowanego postanowienia, tylko inny sposób prowadzący do tego celu. Biorąc pod uwagę okoliczności uzasadniające dopuszczalność wniesienia zażalenia samoistnego w przewidzianych przez kodeks przypadkach, można wyodrębnić cztery grupy postanowień.

Pierwszą grupę tworzą postanowienia, które zamykają drogę do wydania decyzji (w ogóle lub przed danym organem) i z tego względu nie mogą być zaskarżone w odwołaniu: postanowienie o przekazaniu wniesionego podania do organu właściwego (art. 66 § 1), postanowienie stwierdzające niewłaściwość organu w pewnych sprawach objętych wnioskiem i informujące o konieczności wniesienia odrębnych podań do organów właściwych (art. 66 § 2), postanowienie o zwrocie podania z powodu właściwości drogi sądowej albo niemożności ustalenia organu właściwego (art. 66 § 3), postanowienie o zwrocie podania wskutek nieuiszczenia przez stronę należności z tytułu opłat lub kosztów postępowania (art. 261 § 3), postanowienie o zatwierdzeniu ugody (art. 119 § 1). Do drugiej grupy należą postanowienia, których zaskarżanie po wydaniu decyzji lub

¹¹ G. Łaszczycza, *Zażalenie...*, s. 41–42.

¹² Zob. szerzej: *ibidem*, s. 73–78.

dopiero w odwołaniu byłoby bezprzedmiotowe: postanowienia w sprawie zawieszenia postępowania (art. 101 § 3), postanowienie o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 2), postanowienie o odmowie zatwierdzenia ugody (art. 119 § 1), postanowienie w sprawie wstrzymania wykonania decyzji w związku z uruchomieniem postępowania nadzwyczajnego (art. 152 i art. 159). Trzecia grupa obejmuje postanowienia, które są lub mogą być skierowane do innej osoby niż strona i z tego względu nie mogą być wówczas zaskarżone w odwołaniu, które przysługuje tylko stronie i uczestnikom posiadającym prawa strony: postanowienie odmawiające organizacji społecznej wszczęcia postępowania w sprawie dotyczącej innej osoby (art. 31 § 2), postanowienie o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu dotyczącym innej osoby (art. 31 § 2), postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do dokonania czynności procesowej (art. 59), postanowienie o ukaraniu grzywną za nieuzasadnione niestawienie się na wezwanie lub odmowę udziału w czynności urzędowej (art. 88 § 1), postanowienie o ukaraniu grzywną za niewłaściwe zachowanie się podczas rozprawy (art. 96), postanowienie o odmowie zwolnienia od kary grzywny (art. 88 § 2). Do czwartej grupy zaliczają się postanowienia, które mogą być wydane po ustatecznieniu się decyzji i z tego względu nie mogą być wówczas zaskarżone w odwołaniu: postanowienie w sprawie sprostowania oczywistych omyłek w decyzji (art. 113 § 3), postanowienie w sprawie wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji (art. 113 § 3), postanowienie w sprawie kosztów postępowania (art. 264 § 2). Swoisty przypadek stanowi postanowienie o zajęciu stanowiska w sprawie prowadzonej przez inny organ (art. 106 § 5), dla którego zażalenie stanowi jedyną możliwość poddania go kontroli przez organ wyższego stopnia nad organem zajmującym stanowisko, a także postanowienie o odmowie udostępnienia akt sprawy (art. 74 § 2). Reasumując, można stwierdzić, że zażalenie samoistne przysługuje na postanowienia, których zaskarżenie w odwołaniu byłoby niemożliwe lub bezprzedmiotowe.

Decydując o nadaniu poszczególnym postanowieniom cechy zaskarżalności, ustawodawca nie ustrzegł się jednak braku konsekwencji, o czym świadczy fakt, że nie wszystkie postanowienia, które można zakwalifikować do powyższych grup, mogą być przedmiotem zażalenia. Takimi postanowieniami są przede wszystkim postanowienia o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania, o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania oraz o odmowie przywrócenia terminu do wzniesienia odwołania, które – mimo że zamykają drogę do wydania decyzji w postępowaniu

odwoławczym – nie podlegają kontroli w administracyjnym toku instancji. Nawiasem mówiąc, trudno doszukać się racji dla takiego rozwiązania, zważywszy że są to jedne z najistotniejszych z punktu widzenia ochrony interesów strony – rozstrzygnięcia procesowe¹³. Wszystkie te postanowienia (jako kończące postępowanie odwoławcze) mogą wprawdzie zostać zaskarżone do sądu administracyjnego, jednakże środek ten nie może być traktowany jako substytut zażalenia, choćby ze względu na ekonomię procesową (szybkość i taniość postępowania zażaleniowego)¹⁴.

Z drugiej strony wątpliwości może budzić przyznanie prawa wniesienia zażalenia na postanowienie o zatwierdzeniu ugody i o zawieszeniu postępowania na żądanie strony, zważywszy że warunkiem wydania takich postanowień jest zgodna wola wszystkich stron. W tych przypadkach jednak celowość wzruszenia postanowienia może wynikać z potrzeby ochrony porządku prawnego lub interesu społecznego. Oba te dobra powinny być bowiem brane przez organ pod uwagę przy wydawaniu powyższych postanowień, ich naruszenie zaś uzasadnia wniesienie zażalenia przez prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich lub organizację społeczną.

5. Kontrowersje wzbudza kwestia dopuszczalności zaskarżenia przez stronę (strony) postanowień załatwiających odmownie wnioski organizacji społecznej, żądającej wszczęcia postępowania w cudzej sprawie lub dopuszczenia jej do udziału w toczącym się postępowaniu. Podstawową (choć nie jedyną, jak pokazuje argumentacja wyrażana w piśmiennictwie) przyczyną tych kontrowersji jest dwuznaczne brzmienie przepisu art. 31 § 2 zd. 2 k.p.a., zgodnie z którym „na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji społecznej służy zażalenie”. Brak przecinka przed lub po wyrażeniu „organizacji społecznej” – niezbędnego do uniknięcia dwuznaczności – powoduje bowiem, że może być ono odczytywane bądź jako część istniejącego dopełnienia dalszego, bądź jako samodzielne dopełnienie bliższe.

Według interpretacji J. Borkowskiego w powyższym przepisie nie ma żadnego ograniczenia podmiotowego, co do wnoszenia przewidzianego w nim środka zaskarżenia. Stąd, zdaniem tego autora, zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej i postanowienie o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu „może wnieść każda ze stron i każdy z uczestników postępowania biorący w nim już udział na prawach

¹³ Ibidem, s. 77.

¹⁴ Ibidem, s. 78.

strony”¹⁵. Podobne stanowisko zajmuje G. Łaszczyca. Autor, dostrzegając niedoskonałości techniczno-legislacyjne formuły art. 31 § 2 zd. 2 k.p.a., wyraża jednocześnie przekonanie, że przepis nie może być interpretowany w sposób ograniczający prawo wniesienia zażalenia na wymienione w nim postanowienia do organizacji społecznej, i opowiada się za przyznaniem go również stronie postępowania oraz innym uczestniczącym w postępowaniu podmiotom na prawach strony¹⁶.

Bardziej uzasadnione ze względów poprawności stylistycznej, a jednocześnie bardziej powszechne, jest odczytywanie słów „organizacji społecznej” – w przepisie art. 31 § 2 zd. 2 – jako wyrażenia stanowiącego samodzielne dopełnienie bliższe, wskazujące podmiot uprawniony do wniesienia wymienionego w przepisie zażalenia. Przyjęcie tak ukie-runkowanej wykładni gramatycznej przepisu powinno być równoznaczne z uznaniem, że jedynym podmiotem uprawnionym do wniesienia zażalenia na wskazane w nim postanowienia jest organizacja społeczna, której żądanie organ odrzucił. Tak analizowany problem postrzega np. A. Wróbel, podkreślając zwłaszcza, że w świetle wykładni gramatycznej przepisu zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej lub postanowienie o odmowie dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu nie służy stronom postępowania. Jego zdaniem, „w przypadku postanowień rozstrzygających sprawę dopuszczenia organizacji społecznych do udziału w postępowaniu pogląd ten znajduje dodatkowe wsparcie w treści przepisu art. 141 § 1, który przewiduje, że zażalenie na postanowienie wydane w toku postępowania służy stronie, gdy kodeks tak stanowi”¹⁷ (argument ten traci znaczenie w odniesieniu do postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej, ponieważ nie jest ono w sensie ścisłym postanowieniem wydanym w toku postępowania).

Ze względu na wyjątkowy charakter przepisu art. 61 § 2 k.p.a. przyjmuje się, że organizacja społeczna, nie będąc stroną, może żądać wszczęcia postępowania jedynie w tych sprawach, w których w świetle przepisów prawa materialnego wszczęcie postępowania następuje z urzędu. Chodzi więc o sprawy, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku lub ograniczenie bądź zniesienie przysługujących jej uprawnień. Wszczęcie postępowania w takich sprawach nie leży w interesie

¹⁵ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 260.

¹⁶ G. Łaszczyca, *Zażalenie...*, s. 156.

¹⁷ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 289.

strony, a zatem brak jest powodów, by przyznawać jej prawo zaskarżenia postanowienia, mocą którego organ odmawia wszczęcia postępowania.

Mniej jednoznaczna jest sytuacja, gdy organizacja społeczna żąda dopuszczenia jej do udziału w toczącym się już postępowaniu. W doktrynie wyrażono pogląd, że organizacja społeczna może występować również „w obronie” innej osoby (np. związek zawodowy, broniąc praw i interesów bytowych swego członka żąda dopuszczenia do udziału w postępowaniu w sprawie przyznania mu dodatku mieszkaniowego), a nie tylko jako „przeciwnik procesowy” (np. organizacja ekologiczna żąda wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego wydane go zakładom mleczarskim na wprowadzanie ścieków do rzeki, gdyż ścieki te jej zdaniem „zagrożą życiu lub zdrowiu ludzi”, lub też żąda dopuszczenia do udziału w postępowaniu w takiej sprawie)¹⁸. Organizacja społeczna jest z założenia rzecznikiem interesu społecznego, a nie interesu strony. W konkretnym przypadku może nie zachodzić sprzeczność między obu interesami, jednakże to nie wystarcza, by uznać udział organizacji społecznej w cudzej sprawie za uzasadniony. Organizacja może występować „w obronie” strony tylko wtedy, gdy jednocześnie i przede wszystkim leży to w interesie społecznym. W tej sytuacji nie wydaje się, aby strona była w stanie bardziej przekonująco niż sama organizacja społeczna uzasadnić istnienie okoliczności warunkujących udział tej ostatniej w postępowaniu. Oznacza to, że również w przypadku postanowienia o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu nie ma powodów, aby prawo zaskarżenia takiego postanowienia przyznawać także stronie.

6. Kodeks postępowania administracyjnego bez należytej precyzji określa też zakres zaskarżalności postanowień mających wpływ na bieg postępowania. Powyższa uwaga odnosi się przede wszystkim do postanowień dotyczących kwestii związanych z zawieszeniem postępowania. Art. 101 § 3 k.p.a. stanowi, że stronie służy zażalenie na „postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania,„. Zgodnie z uchwałą składu 7 sędziów NSA z 22.5.2000 r. przytoczony przepis należy interpretować w kierunku zmierzającym do rozszerzenia gwarancji procesowych obywatela. Oznacza to, że zaskarżeniu podlegają nie tylko postanowienia o zawieszeniu i o odmowie zawieszenia postępowania administracyjnego, ale także postanowienia o podjęciu i o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania¹⁹. Stanowisko NSA zgodne jest z powszechnie wyraża-

¹⁸ Z. Janowicz, op.cit., s. 145.

¹⁹ OPS 4/00, ONSA 2000, nr 4, poz. 137.

nym w doktrynie poglądem²⁰. W praktyce postanowienia o zawieszeniu postępowania i o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania będą przedmiotem zażalenia najczęściej wtedy, gdy zawieszenie nastąpiło z urzędu, w związku z zaistnieniem jednej z okoliczności wymienionych w art. 97 § 1 k.p.a., zaskarżanie postanowienia o podjęciu zawieszzonego postępowania będzie celowe zwłaszcza w przypadku zawieszenia fakultatywnego (gdy żadna ze stron o takie podjęcie się nie zwróciła), natomiast postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania będzie mogło być przedmiotem zażalenia wyłącznie w przypadku zawieszenia fakultatywnego, gdyż tylko w związku z takim zawieszeniem może być takie postanowienie wydane.

Powstaje pytanie, czy strona może wnieść zażalenie, gdy organ mimo braku wydania odpowiedniego postanowienia *de facto* dokonuje czynności świadczących o kontynuowaniu postępowania zawieszzonego na jej żądanie. G. Łaszczyca dopuszcza taką możliwość, opierając się na koncepcji czynności konkludentnych. W ten sposób, zdaniem tego autora, należy ocenić zachowanie się organu administracyjnego, który w trakcie zawieszzonego postępowania podejmuje nie tylko czynności zmierzające do usunięcia przeszkód do dalszego prowadzenia postępowania (art. 99, 100 k.p.a.) czy czynności niezbędne dla zapobieżenia niebezpieczeństwu dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważnym szkodom dla interesu społecznego (art. 102 k.p.a.), ale także czynności nie mieszczące się w żadnej z tych kategorii, a w istocie wskazujące, że organ nadał sprawie dalszy bieg.

7. Powstaje pytanie, czy reguła ustanowiona w art. 141 k.p.a. (przewidująca możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie, ale tylko wtedy, gdy kodeks tak stanowi) odnosi się również do postanowień wydawanych w toku postępowania odwoławczego, przed organem II instancji. Brak rozróżnienia w tym zakresie w treści przepisu wskazywałby na potrzebę udzielenia odpowiedzi pozytywnej. Należy jednak zważyć, że przepisy kodeksu sformułowane są w zasadzie z myślą o postępowaniu pierwszoinstancyjnym, zaś ich odpowiednie stosowanie w postępowaniu odwoławczym wymaga w każdym przypadku sprawdzenia potrzeby dokonania ewentualnej modyfikacji. Wątpliwości co do intencji ustawodawcy potęguje fakt, że w odniesieniu do jedynych postanowień, które mogą być wydawane wyłącznie przez organ odwoławczy, tj. postanowień stwierdzających niedopuszczalność odwołania lub uchybienie terminowi do jego wniesienia, kodeks stwierdza *expressis verbis*, iż są one ostateczne

²⁰ Zob. np. Z. Janowicz, *op.cit.*, s. 273.

(art. 134 k.p.a.). Przy założeniu, że reguła z art. 141 k.p.a. znajduje zastosowanie także do postanowień wydawanych przez organ II instancji, zastrzeżenie uczynione w stosunku do postanowień dotyczących odwołania byłoby zbędne (dla osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu wystarczyłby brak jakiegokolwiek wzmianki dotyczącej możliwości zaskarżenia). Istnienie takiej wzmianki sugeruje, iż w odniesieniu do zaskarżalności zażaleniem postanowień organu odwoławczego ustawodawca przyjął odwrotną regułę, tj. że zażaleniu podlegają wszystkie postanowienia, chyba że kodeks stanowi inaczej. Przeciwno uznaniu takiego rozwiązania za obowiązujące przemawiają jednak względy ekonomii procesowej.

Bardziej uzasadniona z tego punktu widzenia byłaby koncepcja, według której żadne z postanowień wydanych przez organ odwoławczy nie może być zaskarżone w drodze zażalenia. Oznaczałoby to ograniczenie możliwości wniesienia zażalenia do postanowień wydanych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Przyjęcie takiej koncepcji nie znajduje jednak dostatecznych podstaw w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Ograniczenie takie dotyczy wprawdzie kontroli postanowień niezaskarżalnych w drodze zażalenia, względem których zarzuty można wnieść jedynie w odwołaniu od decyzji. Ograniczenie kontroli takich postanowień ma jednak uzasadnienie czysto formalne: wynika z rodzaju środka prawnego, z którym zostały związane, jako środka służącego tylko do jednej instancji. Wobec powyższego brak jest podstaw, aby na zasadzie analogii z takimi postanowieniami wnosić o niedopuszczalności zaskarżenia zażaleniem postanowień, co do których ustawodawca przewidział taki środek, wydanych przez organ prowadzący postępowanie odwoławcze.

Wobec wskazanych obiekcji co do każdej ze skrajnych koncepcji najbardziej racjonalne wydaje się uznanie rozwiązania przyjmowanego w doktrynie, zgodnie z którym spośród postanowień wydawanych w postępowaniu odwoławczym zaskarżeniu w drodze zażalenia podlegają analogiczne do tych postanowień wydawanych w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, co do których taką możliwość przewidują przepisy kodeksu. W takim razie jednak, jak wspomniano, modyfikacji wymaga przepis art. 134 k.p.a.

8. Zaskarżalność postanowień w drodze zażalenia stanowi kryterium dopuszczalności wnoszenia ostatecznych postanowień w drodze nadzwyczajnych środków prawnych. Rozwiązanie to budzi szereg zastrzeżeń na rozmaitych płaszczyznach. Wątpliwości wywołuje przede wszystkim możliwość skutecznego doprowadzenia do wzruszenia większości

spośród ostatecznych postanowień, mimo prawnej dopuszczalności zastosowania wobec nich środków nadzwyczajnych.

Postanowienie wywołuje zmiany w sytuacji prawnoprosesowej strony lub innego uczestnika postępowania. Byt typowego postanowienia, tj. postanowienia rozstrzygającego określoną kwestię procesową, jest ściśle związany z postępowaniem, w którym ta kwestia wynikła. Oznacza to, że skutki prawne postanowienia procesowego wygasają najpóźniej wraz z zakończeniem postępowania decyzją ostateczną, a niekiedy wcześniej: wraz z wydaniem innego postanowienia dotyczącego tej samej kwestii (postanowienia dowodowe, postanowienia w sprawie zawieszenia postępowania). Wyjątkiem jest – jak się wydaje – postanowienie w sprawie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu w cudzej sprawie, którego skutki rozciągają się także na postępowania nadzwyczajne. Po zakończeniu postępowania postanowienie procesowe nie funkcjonuje już w obrocie prawnym jako źródło jakichkolwiek (choćby procesowych) praw lub obowiązków. Brak przedmiotu postanowienia uchylającego powoduje więc, że uchylene postanowienie procesowego po uostatecznieniu się decyzji byłoby nie tylko niecelowe, ale także niemożliwe.

Także niemożliwe, choć z innego powodu, jest stwierdzenie nieważności postanowienia rozstrzygającego kwestię proceduralną wynikłą w toku postępowania. Stwierdzeniu nieważności danego aktu, jako orzeczeniu deklaratoryjnemu, wywołującemu skutki prawne wstecz, nie stoi na przeszkodzie fakt, że akt wygasł, a więc nie istnieje. Przeszkodą taką może być natomiast rodzaj wywołanych przez niego skutków prawnych, a mianowicie ich nieodwracalność. Cechę nieodwracalności posiadają skutki w zasadzie wszystkich, w ścisłym znaczeniu procesowych, postanowień. Unieważnienie np. postanowienia o zawieszeniu postępowania nie spowoduje bowiem cofnięcia w czasie (czy choćby antydatowania) decyzji kończącej postępowanie, unieważnienie postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji w związku ze wznowieniem postępowania nie przywróci stronie możliwości korzystania z jej dobrodziejstw w okresie wstrzymania, zaś unieważnienie postanowienia odmawiającego organizacji społecznej dopuszczenia do udziału w postępowaniu lub odmawiającego stronie udostępnienia akt sprawy umożliwi tym podmiotom skorzystanie z powyższych praw tylko pod warunkiem wznowienia postępowania. Żadna z wyżej wymienionych okoliczności nie stanowi jednak przesłanki wznowienia postępowania.

9. Niezależnie od powyższych okoliczności należy zwrócić uwagę, że w przypadku postanowień procesowych wzruszenie takiego

postanowienia samo w sobie, bez wzruszenia decyzji kończącej postępowanie, w toku którego zostało ono wydane, nie ma dla strony większego znaczenia (chyba że poniosła szkodę wskutek jego wydania – wówczas może ułatwić uzyskanie odszkodowania).

Tymczasem wzruszenie postanowienia w wyniku postępowania nadzwyczajnego – jeżeli uznać je za dopuszczalne – nie powoduje automatycznie (z mocy prawa) utraty przez decyzję mocy obowiązującej ani też nie stanowi podstawy do obligatoryjnego jej wzruszenia. Jedynym trybem nadzwyczajnym zmierzającym do wzruszenia decyzji ostatecznej, dla uruchomienia którego przesłankę może stanowić wzruszenie ostatecznego postanowienia, jest – jak się wydaje – tryb przewidziany w art. 154 lub 155 k.p.a. Przesłanki uchylenia decyzji w tym trybie organ może jednak uznać za wyczerpane przypuszczalnie jedynie w razie wzruszenia dwóch rodzajów postanowień, tj. postanowienia o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu oraz postanowienia odmawiającego stronie udostępnienia akt sprawy. Wadliwość pierwszego z nich może być interpretowana w kontekście przesłanek uruchomienia powyższych trybów jako wzgląd na interes społeczny, zaś wadliwość drugiego – jako wzgląd na interes strony.

Odmienny pogląd wyrażono w doktrynie odnośnie do znaczenia prawidłowości postanowienia w sprawie zawieszenia postępowania (art. 101 § 3) dla bytu prawnego decyzji kończącej postępowanie, którego ono dotyczyło. Zdaniem W. Chróścielewskiego może się okazać, że wydana, w postępowaniu podjętym po okresie zawieszenia postępowania, decyzja administracyjna byłaby wydana z naruszeniem terminów przedawnienia określonych w art. 146 § 1 i 156 § 2 k.p.a., gdyby organ administracji nie zawiesił postępowania, i wówczas zachodziłyby podstawy do jej uchylenia w trybie art. 154 lub 155 k.p.a. albo nawet stwierdzenia jej nieważności²¹. Powyższy pogląd należy jednak uznać za chybiony w świetle dominującego w literaturze stanowiska, zgodnie z którym wstrzymanie biegu terminów przewidzianych w kodeksie, będące skutkiem zawieszenia postępowania, dotyczy wyłącznie terminów procesowych, a zatem nie obejmuje np. terminu przedawnienia ustanowionego w art. 146 § 1 czy art. 156 § 2²².

Brak korelacji między przepisami przewidującymi wzruszenie postanowienia ostatecznego i przepisami dopuszczającymi wzruszenie

²¹ W. Chróścielewski, *Nowelizacja art. 126 k.p.a. a nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, PiP 1996, nr 2, s. 25.

²² Zob. np. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 450.

decyzji ostatecznej najjaskrawiej przejawia się w odniesieniu do postanowienia o odmowie zatwierdzenia ugody. W tym przypadku bowiem wzruszenie ostatecznego postanowienia nie tylko nie prowadziło do wzruszenia ostatecznej decyzji, kończącej postępowanie, w toku którego zostało ono wydane, ale stwarzało sytuację nie do pogodzenia z jednoczesnym dalszym funkcjonowaniem w obrocie prawnym decyzji.

Ustalenie w wyniku wznowienia postępowania związku przyczynowego pomiędzy stwierdzoną wadą postępowania a treścią wydanego postanowienia, przed upłynięciem okresów przedawnienia, obliguje organ do uchylecia wadliwego postanowienia. Uchylając postanowienie organ obowiązany jest jednocześnie rozstrzygnąć odmiennie kwestię będącą jego przedmiotem. Odmiennie od niezatwierdzenia ugody rozstrzygnięcie może oznaczać jedynie jej zatwierdzenie. Uchylając postanowienie o niezatwierdzeniu ugody organ powinien więc jednocześnie orzec o jej zatwierdzeniu. Wydanie takiego postanowienia stwarza sytuację, w której funkcjonują w obrocie prawnym dwa akty prawne o różnej treści załatwiające merytorycznie tę samą sprawę. Zdaniem W. Chróścielewskiego zachodzi wówczas konieczność uchylecia decyzji administracyjnej, którą wydano w miejsce niezatwierdzonej ugody, w trybie art. 154 lub 155 k.p.a.²³. Należy jednak zważyć, że skorzystanie przez organ z powyższych środków prawnych ma charakter fakultatywny, a w przypadku drugiego z nich jest ponadto uzależnione od zgody stron. Tymczasem organ nie może zmienić postanowienia odmawiającego zatwierdzenia ugody, nie mając pewności, że będzie dysponował środkami umożliwiającymi uchylecie decyzji wydanej w następstwie odmowy zatwierdzenia ugody. Zmiana postanowienia odmawiającego zatwierdzenia ugody po wydaniu decyzji administracyjnej powinna zatem wywoływać wobec tej decyzji analogiczne skutki prawne jak zatwierdzenie ugody zawartej w toku postępowania odwoławczego wobec decyzji organu I instancji, a więc automatyczną utratę mocy. Wydanie w wyniku wznowienia postępowania postanowienia uchylającego postanowienie o odmowie zatwierdzenia ugody i jednocześnie zatwierdzającego ją trudno więc byłoby pogodzić z wymogami powagi rzeczy osądzonej.

Odmienna sytuacja ma miejsce w przypadku stwierdzenia nieważności postanowienia uchylającego postanowienie o odmowie zatwierdzenia ugody. Ponowne rozstrzygnięcie sprawy będącej przedmiotem unieważnionego postanowienia następuje w osobnym postępowaniu, dzięki czemu organ rozpatrujący na nowo sprawę zatwierdzenia ugody, przed

²³ W. Chróścielewski, op.cit., s. 26.

jej ewentualnym zatwierdzeniem może zawiesić postępowanie, aby umożliwić uprzednie usunięcie z obrotu prawnego także decyzji wydanej wskutek niezatwierdzenia ugody²⁴. W tym przypadku więc zachowanie wymogów powagi rzeczy osądzonej byłoby możliwe bez konieczności przyjmowania, że wraz z wydaniem (uostatecznieniem się) postanowienia unieważniającego dotychczasowe postanowienie, automatycznie traci moc decyzja rozstrzygająca sprawę. Mimo to, takie założenie byłoby wskazane również w przypadku stwierdzenia nieważności analizowanego postanowienia przez wzgląd na zasadę szybkości i prostotę postępowania. Gdyby jednak uznać konieczność uprzedniego formalnego pozbawienia mocy prawnej decyzji przez właściwy organ, to spośród istniejących środków prawnych umożliwiających wzruszenie decyzji ostatecznej jedynym adekwatnym w omawianej sytuacji (czyli w przypadku stwierdzenia nieważności postanowienia odmawiającego zatwierdzenia ugody) wydaje się stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, która stała się bezprzedmiotowa (art. 162 § 2 pkt 1). Proponowane przez W. Chróścielewskiego stwierdzenie nieważności decyzji, z powołaniem się na rażące naruszenie prawa, budzi wątpliwości, gdyż naruszenie dotyczy w takim wypadku przepisów proceduralnych, określających warunki zatwierdzenia ugody, a nie przepisów stanowiących podstawę wydanej wskutek niezatwierdzenia ugody decyzji²⁵.

Na koniec powyższych spostrzeżeń należy zauważyć, że celowość wzruszania ostatecznych postanowień budziłaby wątpliwości nawet wtedy, gdyby ich wzruszenie pociągało za sobą wzruszenie decyzji administracyjnej. Trwałość decyzji ostatecznych i pewność porządku prawnego są bowiem w postępowaniu administracyjnym samoistnymi wartościami mogącymi konkurować z wartościami samej praworządności działania administracji²⁶.

Wzruszenie postanowienia ostatecznego bez wzruszenia decyzji kończącej postępowanie, w związku z którym wydane zostało postanowienie, ma natomiast sens w przypadku postanowień wydanych po wydaniu decyzji oraz – z natury rzeczy – postanowień, które same kończą postępowanie. Spośród postanowień należących do pierwszej z wymienionych

²⁴ Por. *ibidem*, s. 29.

²⁵ Zob. *ibidem*. Tymczasem przesłankę rażącego naruszenia prawa, stanowiącą podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), należy odnosić – moim zdaniem – tylko do przepisów prawa materialnego oraz tych przepisów proceduralnych, które stanowią podstawę prawną dla wydawania wszelkich (art. 104, 107 k.p.a.) lub określonego rodzaju decyzji (np. decyzji o umorzeniu postępowania – art. 105 k.p.a.).

²⁶ *Ibidem*, s. 25.

kategorii bezprzedmiotowe byłoby jednak wzruszenie – po zakończeniu postępowania ostateczną decyzją – postanowień, których przedmiotem jest wykonalność decyzji, tj. postanowienia o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 2) oraz postanowień w sprawie wstrzymania wykonania decyzji, co do której uruchomiono postępowanie nadzwyczajne (art. 152, 159).

Tymczasem większość postanowień, na które służy zażalenie, a tym samym postanowień wzruszalnych w trybach nadzwyczajnych – to postanowienia wydawane w toku postępowania. Można stwierdzić zatem, że nie istnieje żaden związek pomiędzy celowością dopuszczalności wzruszenia postanowienia w drodze zażalenia a celowością dopuszczalności wzruszenia go w trybie nadzwyczajnym. Jeśli już ustanowiono możliwość wzruszania ostatecznych postanowień, to katalog postanowień podlegających takiej możliwości powinien być wyznaczony według odmiennych kryteriów niż ich wzruszalność w drodze zażalenia.

Możliwość stosowania środków nadzwyczajnych powinna być zatem przewidziana w odniesieniu do trzech kategorii postanowień:

- a) postanowień kończących postępowanie i zamykających drogę do jego wszczęcia (zamykających drogę do wydania decyzji);
- b) postanowień wydanych po podjęciu decyzji;
- c) postanowień wydanych w toku postępowania, ale nie mających żadnego, nawet pośredniego wpływu na treść decyzji. W konsekwencji można stwierdzić, że kontrola w trybie nadzwyczajnym jest uzasadniona jedynie w przypadku postanowień nietypowych, o szczególnym charakterze (przyjmując, że typowe postanowienie rozstrzyga kwestie proceduralne wynikające w toku postępowania).

Należy też zwrócić uwagę, że tylko w przypadku takich postanowień organ, który wznowił postępowanie, mógłby – w razie stwierdzenia jednej z okoliczności wymienionych w art. 145 k.p.a. – orzec zgodnie z dyspozycją art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. uchylając postanowienie dotychczasowe, wydać jednocześnie nowe postanowienie rozstrzygające daną kwestię proceduralną. Trudno bowiem orzec np. o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, które zostało zakończone.

Zbiór postanowień wyznaczony według powyższych kryteriów tylko w niewielkiej części pokrywa się z katalogiem postanowień zaskarżalnych w drodze zażalenia, a tym samym podlegających *de lege lata* kontroli nadzwyczajnej.