

Rafał Stankiewicz\*

## POSTANOWIENIA ORGANU ADMINISTRACJI JAKO PRZEDMIOT KONTROLI SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

### 1. Uwagi wstępne

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup> (dalej: u.p.p.s.a.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Przedmiotem kontroli sądów administracyjnych objęto „całokształt działalności administracji publicznej”<sup>2</sup>. Zakresem kontroli działalności administracji publicznej objęto orzekanie w sprawach skarg na różnorodne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej. W ujęciu przedmiotowym, kontrolą objęto bardzo zróżnicowane formy działania administracji – od aktów stosowania prawa, aż po akty stanowienia prawa, w końcu również akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Wskazać jednak trzeba, że niektóre z poniższych kategorii opisane zostały w sposób ogólny, pojemny i umożliwiający w drodze orzecznictwa podporządkowanie kontroli sądów administracyjnych rozmaitych form działania administracji, niemieszczących się bezpośrednio w innych przesłankach

---

\* Dr Rafał Stankiewicz – Adiunkt w Instytucie Nauk Prawno-Administracyjnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 53, poz. 1270 z późn. zm.

<sup>2</sup> Por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 24.

określających kognicję sądu, jednakże wpływających w zasadniczy sposób na treść relacji państwo-podmiot sfery zewnętrznej. Kontrolą objęto w końcu także bezczynność organów administracji publicznej przy wydawaniu aktów stosowania prawa.

Szczegółowy zakres kontroli sądów administracyjnych określony został w art. 3 § 1 u.p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- 5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
- 6) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 7) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w punkcie 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 8) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 9) bezczynność organów w przypadkach określonych w wyżej wymienionych punktach od 1 do 5.

Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

Przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu jest wyłącznie kontrola sprawowana nad postanowieniami wydawanymi w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym oraz postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym (3 § 1 pkt 2 i 3 u.p.p.s.a.). W odróżnieniu od zakresu sprawowanej kontroli nad decyzjami administracyjnymi, ustawodawca zdecydował objąć kontrolą wyłącznie niektóre kategorie postanowień.

## 2. Postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym

Literalne brzmienie art. 3 § 1 pkt 1 i 2 u.p.p.s.a. powołanego przepisu wskazuje, że kognicji sądów administracyjnych podlegają niektóre postanowienia wydawane w toku postępowania administracyjnego. Można wskazać, że chodzi tutaj o postanowienia, które co do zasady są poddane weryfikacji na podstawie zażalenia, lub też, w jakiś sposób „zamykają” postępowanie administracyjne. Do grupy tychże postanowień zalicza się postanowienia: 1) na które służy zażalenie, 2) albo kończące postępowanie, a także 3) rozstrzygające sprawę co do istoty. Podkreślić należy w tym miejscu, iż chodzi tutaj o postanowienia wydawane w toku postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego normowanego treścią ustawy z dnia 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup> (dalej: k.p.a.), jak również ustawą z dnia 29.8.1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>4</sup> (dalej: ord.pod.).

Kognicji sądów na podstawie komentowanego art. 3 § 2 pkt 2 podlegają wyłącznie postanowienia kwalifikowane, jako akty administracyjne wydawane na podstawie norm, zawartych w wymienionych powyżej dwóch ustawach proceduralnych. Z kolei, inne postanowienia wydawane na podstawie rozwiązań zawartych w przepisach materialnoprawnych mogą podlegać kognicji sądów, chociażby w zakresie obowiązywania art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a.

Kognicji sądów administracyjnych podporządkowane są więc postanowienia (akty administracyjne o charakterze incydentalnym), które wydaje się w toku postępowań administracyjnych, zakończonym z reguły wydaniem decyzji administracyjnych konkretyzujących normę materialnego prawa administracyjnego, poddanych następnie sądowej kontroli administracji na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 u.p.p.s.a.

Wskazać jednak trzeba, że niektóre rodzaje postanowień o charakterze incydentalnym nie podlegają kognicji sądów administracyjnych. Jako przykład wskazać można chociażby postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydawane w toku tzw. postępowania antymonopolowego, normowanego ustawą z dnia 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>5</sup> (dalej: u.o.k.i.k.), gdyż poddane są weryfikacji Sądu Okręgowego

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. 2000, Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. 2005, Nr 8 poz. 60 z późn. zm.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.

w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Wspomnieć należy bowiem w tym miejscu, że rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK (w tym postanowienia wydawane w toku postępowania antymonopolowego) podlegają na – ewentualnym – założonym etapie weryfikacji procedurze cywilnej, opartej na merytorycznej możliwości zakwestionowania decyzji administracyjnej Prezesa UOKiK w trybie cywilnoprawnym<sup>6</sup> (w zakresie zaskarżenia postanowień Prezesa UOKiK – zob. art. 81 ust. 5 w zw. z ust. 1 u.o.k.i.k.).

### 2.1. Postanowienia, na które przysługuje zażalenie

Pierwszą grupą postanowień poddanych kognicji sądownictwa administracyjnego są postanowienia na które przysługuje zażalenie. Zgodnie z art. 141 § 1 k.p.a., na wydane w toku postępowania postanowienia służy stronie zażalenie, gdy kodeks tak stanowi (identyczne brzmienie posiada również art. 266 § 1 ord. pod.). Oznacza to, iż kognicji sądów administracyjnych podlegają wyłącznie enumeratywnie wyliczone postanowienia, którym ustawodawca przypisał możliwość poddania weryfikacji na drodze specyficznego środka administracyjnoprawnego zwanego zażaleniem. Wskazać można chociażby na następujące rodzaje postanowień w k.p.a. (i odpowiednio tych, które są zawarte w ord.pod.), od których przysługuje zażalenie:

- postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania na żądanie organizacji społecznej lub odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu (por. art. 31 § 2 zd. 2 k.p.a. i odpowiednio art. 133a § 2 ord.pod.);
- postanowienie o odmowie przywrócenia terminu (art. 59 § 1 k.p.a. i odpowiednio art. 163 § 3 ord.pod.);
- postanowienie organu administracji o przekazaniu sprawy organowi właściwemu (art. 65 § 1 k.p.a.) oraz postanowienie organu podatkowego o odmowie wszczęcia postępowania jeśli – zdaniem organu – zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną (art. 165a § 1 ord.pod.);
- postanowienie zawierające zawiadomienie strony przez organu braku właściwości co do części żądania (art. 66 § 1 k.p.a. i odpowiednio art. 169 § 1a ord.pod.);
- postanowienie o odmowie umożliwienia stronie przeglądania akt sprawy, sporządzania z nich notatek i odpisów, uwierzytelnienia takich odpi-

---

<sup>6</sup> Szerzej na ten temat por. m.in. R. Stankiewicz, *O istocie postępowania antymonopolowego*, „Studia Iuridica” 2008, Nr XLIX, s. 183–200.

sów lub wydania uwierzytelnionych odpisów (art. 74 § 2 k.p.a. i odpowiednio art. 179 § 3 k.p.a.);

- postanowienie o ukaraniu grzywną (art. 88 § 1 k.p.a.) oraz postanowienie o odmowie zwolnienia od kary (art. 88 § 2 k.p.a.) oraz postanowienie o nałożeniu kary porządkowej w postępowaniu podatkowym na osobę, która nie stawiła się na wezwanie organu podatkowego (art. 262 § 5 ord.pod.), jak również postanowienie o odmowie uchylenia kary porządkowej przez organ podatkowy (art. 263 § 2 ord.pod.);
- postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania (art. 101 § 3 k.p.a. i odpowiednio art. 201 § 3 ord.pod.);
- postanowienie o zajęciu stanowiska w sprawie przez organ współdziałający w danym postępowaniu administracyjnym (art. 106 § 5 k.p.a. i odpowiednio art. 209 § 5 ord.pod.);
- postanowienie o nadaniu decyzji administracyjnej rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 § 2 k.p.a. i odpowiednio art. 239b § 4 ord.pod.);
- postanowienie w sprawie sprostowania błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych pomyłek zawartych w decyzji (art. 113 § 1 k.p.a. i odpowiednio art. 213 § 5 ord.pod.);
- postanowienie o zatwierdzeniu ugody (art. 119 § 1 k.p.a.);

Na gruncie ord.pod. wskazać można z kolei na kilka innych, przykładowych postanowień, na które służy zażalenie:

- postanowienie o potrąceniu niektórych zobowiązań podatkowych lub zaległości podatkowych (art. 64 § 6a ord.pod.);
- postanowienie o ustaleniu opłaty uzupełniającej (art. 20n § 2 ord.pod.);
- postanowienie w sprawie zaliczenia wpłaty na rzecz zaległości podatkowych (art. 62 § 4 ord.pod.);
- postanowienie w sprawie połączenia kilku postępowań (art. 166 § 2 ord.pod.).

Z zaprezentowanego wyliczenia wynika wyraźnie, że zażaleniu nie podlegają np. postanowienia wydawane w toku postępowania administracyjnego (czy też postępowania podatkowego) w sprawie przeprowadzenia dowodu. Tego typu postanowienia podlegają weryfikacji na podstawie wniesionego odwołania od decyzji (łącznie z decyzją administracyjną).

## 2.2. Postanowienia kończące postępowanie

Brak wątpliwości, co do zasadności objęcia kognicją sądów administracyjnych kolejnej grupy postanowień – tj. postanowień kończących postę-

powanie. Wynika to z faktu, że grupa tychże postanowień odgrywa istotną rolę z punktu widzenia dalszego biegu postępowania w sprawie. Ich wydanie (wynikające z rozmaitych przyczyn) uniemożliwia dokończenie postępowania administracyjnego, bądź też realizację administracyjnego toku instancji poprzez wniesienie odwołania. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że kategoria postanowień kończących postępowanie posiada „mniejsze znaczenie dla zakreślenia kręgu postanowień zaskarżalnych do sądu administracyjnego”<sup>7</sup>. W opinii sądu administracyjnego, zwrot „postanowienie kończące postępowanie” zawarty w art. 3 § 2 pkt 2 u.p.p.s.a. jest zarezerwowany wyłącznie dla tych postanowień, które rzeczywiście kończą postępowanie (np. stwierdzających niedopuszczalność odwołania), a nie tylko rozstrzygających określone kwestie, jakie wynikają z jego toku<sup>8</sup>. Tym samym, nie ma możliwości kwestionowania przy pomocy komentowanego przepisu postanowień rozstrzygających jedynie określoną kwestię, wynikającą w toku postępowania i ustawodawca nie przesądza jednocześnie o braku możliwości jego kwestionowania w drodze odrębnego środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym. W takim przypadku nie zachodzi więc również możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego od tego rodzaju postanowień<sup>9</sup>.

Do postanowień kończących postępowanie zaliczyć można chociażby:

- postanowienie o stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania (lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), np. w związku z wniesieniem odwołania od decyzji – por. art. 127 § 3 k.p.a.;
- postanowienie o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania (lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) – por. art. 129 § 2 k.p.a.;
- postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania (lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy).

Za postanowienie tego typu orzecznictwo NSA uznało również m.in. wydane przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na podstawie art. 185 ust. 3 ustawy z dnia 29.1.2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>10</sup> postanowienie o zwrocie odwołania wykonawcy od oddalenia lub odrzucenia protestu przez zamawiającego<sup>11</sup>. Podobny charakter – według stanowiska sądu administracyjnego – posiada postanowienie o odmowie przywrócenia termi-

---

<sup>7</sup> T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, (red. T. Woś), Warszawa 2009, s. 57.

<sup>8</sup> Por. postanowienie NSA z 7.3.2006 r., I GSK 352/05, niepubl.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2007 r., Nr 223, poz.1655 z późn. zm.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z 21.12.2005 r., II GSK 295/05, ONSAiWSA 2006, Nr 3, poz. 74.

nu do złożenia wniosku o ustalenie zasadności aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (wydawane na podstawie art. 58 i 50 k.p.a. w zw. z art. 79 ust. 7 ustawy z dnia 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>12</sup>). Służy na nie bowiem skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 u.p.p.s.a.<sup>13</sup> W orzecznictwie sądu administracyjnego przyjęto również pogląd, że kontroli sądu podlega postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o określonej treści, nie zaś samo zaświadczenie (które jest niezaskarżalne)<sup>14</sup>.

### 2.3. Postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty

Ograniczone znaczenie dla postępowania posiadają również postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty (por. art. 3 § 2 pkt 2 *in fine* u.p.p.s.a.). Przydatne dla interpretacji tego przepisu może okazać się brzmienie art. 123 § 2 k.p.a., który stanowi, że postanowienie może rozstrzygać o istocie sprawy, o ile przepisy k.p.a. tak stanowią. Wskazać należy, że w opinii części doktryny, żadne z postanowień wydawanych na podstawie k.p.a. nie może podlegać omawianej kategorii. I tak np. wyrażony jest pogląd, że podstawa prawna do wydania tego typu postanowień może wynikać wyłącznie z przepisów materialnoprawnych<sup>15</sup>. W opinii części doktryny, za taki rodzaj postanowienia należy uznać wydawane na podstawie norm proceduralnych postanowienie o wznowieniu postępowania administracyjnego (art. 149 § 1 k.p.a.)<sup>16</sup>. Przychylić należy się do stanowiska odmawiającego waloru rozstrzygającego co do istoty postanowienia wydawanego na podstawie art. 149 § 1 k.p.a. Całkowicie niepodważalnie, za postanowienia nieposiadające takiego charakteru doktryna uznaje postanowienie o zatwierdzeniu ugody (art. 119 § 1 k.p.a.)<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. 2004, Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

<sup>13</sup> Por. wyrok NSA z 27.7.2007 r., II OSK 1141/06, niepubl.; podobnie w wyroku NSA z 12.6.2008 r., II OSK 876/07, niepubl.

<sup>14</sup> Por. wyrok NSA z 23.3.2001 r., II SA 259/00, niepubl.

<sup>15</sup> Por. J. P. Tarno, op. cit., s. 20; T. Woś, op. cit., s. 58; B. Majchrzak, *Postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego – na 50-lecie K.P.A.*, (red. J. Niczyporuk), Lublin 2010, s. 523 i 524.

<sup>16</sup> Tak np. J. Zimmermann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 1, s. 62. Zupełnie odmiennie natomiast B. Adamiak, [w:] J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 542; B. Majchrzak, op. cit., s. 521.

<sup>17</sup> Por. m.in. J. Borkowski, *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji*, „Państwo i Prawo” 1980, z. 5, s. 41; W. Dawidowicz, *Jeszcze o przed-*

Podobnie, za postanowienie rozstrzygające o istocie sprawy nie może być uznane postanowienie o zajęciu stanowiska w sprawie przez organ współdziałający w danym postępowaniu administracyjnym (art. 106 § 5 k.p.a.)<sup>18</sup>. W tych dwóch ostatnich przypadkach, przynajmniej z punktu widzenia skuteczności poddania tychże postanowień kognicji sądu administracyjnego, ten problem nie stanowi poważniejszego problemu, ponieważ obydwie podlegają kognicji z tego powodu, że przysługuje na nie zażalenie. Wszystkie trzy wskazane powyżej postanowienia wynikające z k.p.a. A. Kabat zalicza do postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty, a tym samym podlegających kognicji sądów administracyjnych<sup>19</sup>. W żaden sposób nie można jednak przychylić się do przyjmowanego stanowiska.

Można jednak wskazać grupę postanowień szczególnych (nienormowanych bezpośrednio w KPA), które będą podlegać kognicji sądu z powodu tego, że posiadają walor „postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty”. Za postanowienie mieszczące się w powyższej kategorii sąd administracyjnych uznał na przykład wydane na podstawie art. 49b ust. 6 ustawy z dnia 7.7.1994 r. Prawo budowlane<sup>20</sup> (dalej: pr.budowl.), postanowienie w przedmiocie zezwolenia na dokończenie budowy<sup>21</sup>. W glosie częściowo aprobowanej to orzeczenie wskazano, że do postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 2 u.p.p.s.a. odnosi się wymaganie, aby były wydane w postępowaniu administracyjnym, z tym że jest ono spełnione także wtedy, gdy konkretyzacja uprawnień lub obowiązków jednostki w sferze prawa materialnego z woli ustawodawcy następuje w formie aktu administracyjnego zewnętrznego będącego postanowieniem, wydanym w postępowaniu, które nie kończy się rozstrzygnięciem w formie decyzji administracyjnej<sup>22</sup>. Na marginesie powyższego orzeczenia wskazać należy, że ustawodawca w ramach procedury legalizacji samowoli budowlanej, uregulowanej w art. 48

---

*miotowym zakresie sądownictwa administracyjnego w PRL*, „Państwo i Prawo” 1989, z. 10, s. 68; J. Zimmermann, op. cit., s. 65; B. Majchrzak, op. cit., s. 520; A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 722.

<sup>18</sup> Por. J. Świątkiewicz, *Z problematyki współdecyzji organów w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 5-6, s. 772; J. Zimmermann, op. cit., s. 60; B. Majchrzak, op. cit., s. 519.

<sup>19</sup> A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 27.

<sup>20</sup> T.j. Dz.U. 2006, Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.

<sup>21</sup> Postanowienie NSA z 12.9.2007 r., II OSK 1009/07, ONSAiWSA 2008, Nr 6, poz. 92.

<sup>22</sup> Por. L. Defecińska-Tomczak, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 września 2007 r., II OSK 1009/07*, OSP 2008, Nr 10, poz. 107.



i 49 pr.budowl. przewidział następujące rodzaje postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty: (1) postanowienie o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych (art. 48 ust. 2 oraz art. 49b ust. 2 pr.budowl.), (2) postanowienie ustalające wysokość opłaty legalizacyjnej (art. 49 ust. 1 oraz art. 49b ust. 4 pr.budowl.), (3) postanowienie zezwalające na dokończenie budowy (art. 49b ust. 6 pr.budowl.) – wszystkie powyższe postanowienia rozstrzygają o istocie sprawy w części<sup>23</sup>. Podobnie, za kolejne postanowienie rozstrzygające o istocie sprawy w pr.budowl. może być uznany akt wydawany na podstawie art. 9 ust. 2 pr.budowl. (postanowienie w przedmiocie udzielenia bądź odmowy wyrażenia zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych)<sup>24</sup>. Dodatkowo, wskazać można jeszcze na fakt, iż za tego typu postanowienie uznał NSA postanowienie o odmowie uznania stopnia wojskowego, podejmowane na podstawie § 4 ust. 3 Rozporządzenia Prezydenta RP z 15.5.1992 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu postępowania oraz organów właściwych do uznawania stopni wojskowych<sup>25</sup>.

Nie należy zaliczać do postanowień podlegających kognicji sądu administracyjnego postanowień administracyjnych, nawet wypełniających zawarte w art. 3 § 2 pkt 2 u.p.p.s.a. przesłanki, kiedy przepisy ustaw przewidują rozstrzygnięcie spraw administracyjnych w formie aktu administracyjnego określonego mianem postanowienia<sup>26</sup>. Zgodnie z poglądem wyrażonym w literaturze przedmiotu przywołane tam postanowienia stanowią decyzje administracyjne<sup>27</sup>. I tak np., do tego typu postanowień może być zaliczane postanowienie w przedmiocie wstrzymania robót budowlanych wydawane na podstawie art. 50 § 1 pr.budowl.

Sąd administracyjny w swoim orzecznictwie odmawia również niektórym postanowieniom wydawanym przez organy administracji publicznej przymiotu postanowień podlegających skardze na podstawie 3 § 2 pkt 2 u.p.p.s.a. Zdaniem sądu administracyjnego, brak jest uzasadnionych podstaw do objęcia kontrolą działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne, postanowień Urzędu Patentowego o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu toczącym się na wniosek in-

<sup>23</sup> Por. cytowana powyżej glosa L. Defecińskiej-Tomczak, s. 725.

<sup>24</sup> Podobnie, por. w tym zakresie: E. Radziszewski, *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2004, s. 32; W. Szwajdler [w:] W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 244; B. Majchrzak, op. cit., s. 523.

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 43, poz. 188.

<sup>26</sup> Por. podobnie T. Woś, op. cit., s. 58.

<sup>27</sup> Ibidem.

nej strony. Tym samym, na postanowienia wydawane na podstawie art. 257 w zw. z art. 255 ustawy z 30.6.2000 r. Prawo własności przemysłowej<sup>28</sup> w kwestii dopuszczenia do udziału w postępowaniu, nie służy skarga do sądu administracyjnego<sup>29</sup>.

#### 2.4. Postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie

Stosownie do brzmienia art. 3 § 2 pkt 3 u.p.p.s.a., zakresem kognicji sądów administracyjnych objęto również postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie. Wskazać należy, że przepisy ustawy z 17.6.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>30</sup> (dalej: u.egz.adm.) wprowadziły domniemanie formy postanowienia dla rozstrzygnięć i oświadczeń woli organu egzekucyjnego i wierzyciela<sup>31</sup>. Zgodnie z art. 17 § 1 u.egz.adm. o ile przepisy tejże ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzygnięcie i zajmowane przez organ egzekucyjny lub wierzyciela stanowisko w sprawach dotyczących postępowania egzekucyjnego, następuje w formie postanowienia. Na postanowienie takie służy zażalenie, jeżeli u.egz.adm. lub k.p.a. tak stanowią.

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, w postępowaniu egzekucyjnym, postanowieniami od których przysługuje zażalenie są zarówno sprawy o istotnym znaczeniu dla uczestników tego postępowania, jak i kwestie drugorzędne<sup>32</sup>. Szczegółowa analiza przepisów u.egz.adm. wskazuje, że w chwili obecnej istnieje niemalże trzydzieści postanowień, na które służy zażalenie w postępowaniu egzekucyjnym, mogące być poddane kognicji sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 3 u.p.p.s.a. Jako przykład wskazać można chociażby na następujące postanowienia organu egzekucyjnego: postanowienie w sprawie wstrzymania czynności egzekucyjnych lub postępowania egzekucyjnego przysługujące zobowiązanemu oraz wierzycielowi niebędącemu organem egzekucyjnym (art. 23 § 8 u.egz.adm.); postanowienie o zwrocie tytułu wykonawczego przysługujące wierzycielowi niebędącemu jed-

<sup>28</sup> T.j. Dz.U. 2003, Nr 119, poz. 1117 z późn. zm.

<sup>29</sup> Por. postanowienie NSA z 20.3.2007 r., II GSK 232/06, niepubl.

<sup>30</sup> T.j. Dz.U. 2005, Nr 229, poz.1954 z późn. zm.

<sup>31</sup> Por. P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 84.

<sup>32</sup> T. Woś, op. cit., s. 58.

nocześnie organem egzekucyjnym, zażalenie (art. 29 § 2 u.egz.adm.); postanowienie w sprawie odmowy wyłączenia spod egzekucji rzeczy lub prawa majątkowego osobie roszczącej sobie prawo do rzeczy lub prawa majątkowego (art. 40 § 1 u.egz.adm.) i in. Zgodzić należy się z poglądem wyrażonym przez T. Wosia, że komentowany przepis obejmuje zbyt szeroki zakres postanowień wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym<sup>33</sup>.

### 3. Zakończenie

Zakres przedmiotowy sądowej kontroli administracji publicznej dopuszcza możliwość poddania kognicji sądu administracyjnego również postanowień wydawanych przez organy administracji publicznej. Zakres kontroli postanowień zawarty został w art. 3 § 1 pkt 2 i 3 u.p.p.s.a. Powyższą regulacją objęto przede wszystkim niektóre grupy postanowień wydawanych przez organy administracji w postępowaniu jurysdykcyjnym normowanych k.p.a., niektóre postanowienia normowane treścią ord.pod., jak również określone postanowienia wydawane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym na podstawie u.egz.adm.

Brak wątpliwości, iż ograniczony (w stosunku do kognicji obejmującej decyzji administracyjnych) zakres możliwości zaskarżenia postanowień administracyjnych, wyłącznie do tych, na które przysługuje zażalenie, rozstrzygają sprawę co do istoty lub kończą postępowanie w danej sprawie, jest w pełni zasadne. Inne postanowienia, o charakterze incydentalnym, mogą być przedmiotem kontroli sądowej poprzez zaskarżenie w treści skargi złożonej na decyzję wydaną w sprawie administracyjnej, w której te postanowienia zostały wydane. Pewne wątpliwości może natomiast wywoływać fakt poddania tak szerokiej kognicji sądownictwa administracyjnego wielu postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym.

---

<sup>33</sup> Ibidem.