

Patrycja Sołtysiak

Bezprzedmiotowość decyzji a bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego

Decyzja administracyjna może przestać obowiązywać, a tym samym przestać być elementem istniejącego porządku prawnego, jeżeli dojdzie do jej wygaśnięcia.

Przyczyny wygaśnięcia mogą być różne i z reguły wynikają z materialnego prawa administracyjnego bądź z samej decyzji¹.

Art. 162 kpa stanowi funkcję uogólniającą różne przypadki występujące w prawie, gdy decyzja wygasa.

Zasługuje na uwagę pojęcie bezprzedmiotowości decyzji jako podstawa do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej.

Bezprzedmiotowość decyzji to podstawowa sytuacja, ze względu na którą istnieje możliwość stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej.

Pojęcie bezprzedmiotowości występuje nie tylko w art. 162 § 1 pkt 1 kpa, ale również w art. 105 § 1 kpa – lecz ten przepis dotyczy postępowania.

Dalsze wywody niniejszej pracy pokażą relację między bezprzedmiotowością decyzji a bezprzedmiotowością postępowania.

W potocznym rozumieniu bezprzedmiotowy to nie dotyczący określonego przedmiotu, nie mający podstaw, celu, przyczyny, beztreściwy².

Przenosząc powyższe uwagi na grunt prawa, należy podkreślić, że możliwość stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej istnieje w trzech sytuacjach. Jest to możliwe, gdy decyzja:

1. stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa (art. 162 § 1 pkt 1);
2. stała się bezprzedmiotowa, a przepis prawa takiej możliwości nie nakazuje, jednakże stwierdzenie wygaśnięcia uzasadnione jest interesem społecznym lub interesem strony (art. 162 § 1 pkt 1);
3. została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku (art. 162 § 1 pkt 2).

¹ E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 75.

² S. Skorupka, *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1969, s. 40.

Bezprzedmiotowość decyzji administracyjnej można traktować jako przesłankę wygaśnięcia decyzji (art. 162 § 1 kpa). O bezprzedmiotowości decyzji można mówić wtedy, gdy sytuacja faktyczna, którą dany akt regulował i która była podstawą zawartych w nim uprawnień lub obowiązków, ulega zmianie³.

Bezprzedmiotowość decyzji omawiać należy w nawiązaniu do koncepcji stosunku administracyjnoprawnego. Stosunku administracyjnego, będącego rodzajem stosunku prawnego i składającego się z trzech elementów: przedmiot, podmiot, treść (obowiązki i uprawnienia stron stosunku). W związku z tym, że człowiek występuje jako członek różnych zbiorowości, np. rodzina, szkoła, społeczeństwo, oddziałują na niego inni członkowie tej zbiorowości, jak również on oddziałuje na innych. Człowiek jest więc uczestnikiem stosunków społecznych. Część właśnie stosunków społecznych uznawanych jest przez państwo – jako ważne i wymagające utrwalenia czy ochrony – za stosunki prawne. W ten sposób z całej masy stosunków społecznych dokonuje się wyodrębnienia stosunków prawnych. Stosunek prawny jest stosunkiem społecznym, do którego odnosi się norma prawna⁴. Z punktu widzenia ontologii stosunku administracyjnoprawnego mamy do czynienia z rozdzieleniem stosunku społecznego i stosunku prawnego, tzn. treść stosunku prawnego ściśle odpowiada dyspozycji danej normy, myśląc o stosunku prawnym odrywamy się tylko od funkcji samej normy, od tego, że norma zwraca się do podmiotów, że im wyznacza pewne postępowanie, a ograniczamy naszą uwagę do tego, co ma w myśl normy zachodzić między podmiotami. Tak więc norma prawna, poprzez zawartą w sobie powinność określonego zachowania się, jest tylko jednym z czynników determinujących aktywność jednostki, która to aktywność staje się w każdej sytuacji przesłanką powstania realnych stosunków społecznych, a jednocześnie stanowi jedyną podstawę powstania i określenia prawnych współzależności i obowiązków stosunku społecznego. Stosunki administracyjnoprawne są więc konstrukcją teoretycznoprawną, przedstawiającą treść normy poprzez relacje aktywności stron stosunku prawnego⁵. Istotne znaczenie ma również sprawa właściwego zróżnicowania stosunków administracyjnoprawnych na pewne ich kategorie, ponieważ w procesie administrowania powstają różnorodne stosunki prawne. Ich klasyfikacja na poszczególne rodzaje oparta jest przede wszystkim na zmianie elementów składowych stosunku, a więc na zmianie podmiotów, przedmiotu czy treści. Najbardziej stabilnym elementem stosunku jest jego przedmiot, najbardziej ruchomym treść, która właśnie różnicuje wiele rodzajów stosunków⁶. O istnieniu stosunków administracyjnoprawnych możemy mówić dopiero wtedy, gdy są one dostatecznie zindywidualizowane, posiadają wszystkie istotne składniki, tzn. występują w nich strony oraz wzajemne ich uprawnienia i obowiązki. Przykładowo, mając na względzie złożoność stosunków administracyjnoprawnych, można wymienić stosunki elementarne i złożone, uwzględniające liczbę podmiotów: dwustronne i wielostronne, zważywszy na usytuowanie podmiotów: zewnętrzne i wewnętrzne, bazując na kryterium zaistnienia: potencjalne i rzeczywiste, opierając się na kryterium następstw: wywołujące następstwa wyłącznie w sferze prawa administracyjnego lub dodatkowo w sferze innej

³ M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 351.

⁴ J. Musiałkiewicz, *Elementy prawa*, Warszawa 2002, s. 8.

⁵ Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne – cz. ogólna*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 105.

⁶ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 320.

dyscypliny prawa np. prawa cywilnego czy prawa pracy – i inne⁷. Instytucja stosunku administracyjnoprawnego ma znaczenie nie tylko teoretyczne, ale jest również przydatna dla praktyki, zwłaszcza dla orzecznictwa administracyjnego i sądu administracyjnego.

Podmiotami stosunku prawnego mogą być osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Przedmiotem stosunku prawnego mogą być rzeczy, dobra niematerialne czy zachowania się ludzi. Na treść tego stosunku prawnego składają się uprawnienia i obowiązki podmiotów tego stosunku⁸. Dla pełniejszej charakterystyki stosunku administracyjnoprawnego należy wskazać na elementy tego stosunku. Elementami stosunku administracyjnoprawnego są składniki tworzące jego konstrukcję. Należą do nich: przedmiot stosunku, podmioty stosunku oraz obowiązek prawny i uprawnienia, zwane też układem prawnej sytuacji między podmiotami albo treścią stosunku⁹. Stosunek, o którym mowa, nawiązuje się z mocy samego prawa już z chwilą zaistnienia określonych elementów stanu faktycznego, kiedy upoważnienie organu administrującego staje się aktualne w konkretnym układzie w odniesieniu do oznaczonego podmiotu¹⁰. W stosunkach prawa administracyjnego mamy do czynienia z podmiotami, które nie są sobie równe. I nie jest to, a w każdym razie nie jest tylko nierówność ekonomiczna, socjalna lub inna nierówność pozaprawna. Znajduje ona bowiem swój prawny wyraz w tym, że różne są uprawnienia i obowiązki, które z jednej strony przysługują organom reprezentującym administrację publiczną, a z drugiej strony jednostkom lub innym podmiotom, z którymi w danym przypadku administracja publiczna wchodzi w stosunki prawne. Organ reprezentujący administrację może w szczególności władczo regulować czyjeś prawa lub obowiązki. Może on wydawać autorytatywne akty prawne, którym adresat musi się podporządkować pod rygorem różnych sankcji administracyjnych, cywilnych lub nawet karnych. Natomiast obywatel i inne podmioty, stanowiące drugą stronę stosunków administracyjnoprawnych, mogą w tych przypadkach tylko uczestniczyć w procesie zmierzającym do władczej konkretyzacji tych praw lub obowiązków (składać wnioski, wyjaśnienia itp.)¹¹. Stosunki administracyjnoprawne kształtuje bezpośrednio prawo przedmiotowe. Upatrywanie w treści tego stosunku jakichś cech „nierówności”, „podporządkowania”, „nadrzędności” nie jest trafne. Strona administrowana nie jest prawnie podporządkowana stronie administrującej, tylko obie są podporządkowane prawu¹². W stosunku administracyjnoprawnym występuje zawsze ścisła więź (korelacja) między obowiązkami i uprawnieniami uczestniczących w nim podmiotów. Polega ona na tym, że danemu uprawnieniu jednego podmiotu odpowiada obowiązek drugiego i odwrotnie, każdemu obowiązkowi jednego podmiotu odpowiada uprawnienie drugiego¹³.

Na uwagę zasługuje fakt, iż wydana decyzja administracyjna powoduje, że nawiązuje się (powstaje) stosunek administracyjnoprawny.

⁷ Z. Zduniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie – cz. ogólna*, Difin, Warszawa 2002, s. 51.

⁸ R. Krajewski, S. Szymański, *Vademecum prawa*, Warszawa 2000, s. 15–16.

⁹ J. Starościec, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Ossolineum 1978, s. 16.

¹⁰ F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 19, Prawo XII, 1964, s. 47.

¹¹ J. Filipek, *O podmiotowości administracyjnoprawnej*, „PiP”, 1961, z. 2, s. 199.

¹² E. Iserzon, *Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego (próba rewizji)*, „PiP” 1965, z. 11, s. 666.

¹³ G.L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Lublin 1998, s. 136.

Zdaniem B. Adamiak pojęcie bezprzedmiotowości należy wiązać z brakiem podmiotu lub przedmiotu stosunku prawnego¹⁴. Z sytuacją taką będziemy mieli do czynienia, gdy przestanie istnieć podmiot stosunku administracyjnoprawnego. Oznacza to kres istnienia stosunku prawnego i powoduje bezprzedmiotowość decyzji konkretyzującej ten stosunek, np. śmierć osoby, która otrzymała zezwolenie na założenie i prowadzenie składu celnego, czyni bezprzedmiotowym to zezwolenie. Podobny skutek powoduje likwidacja jednostki organizacyjnej (handlowej lub gastronomicznej) będącej adresatem zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, a także utrata przez stronę kwalifikacji niezbędnych do wykonywania przyznanych jej uprawnień, np. utrata obywatelstwa polskiego lub ukończenie 65 roku życia przez osobę egzaminującą kandydatów na kierowców¹⁵. Śmierć strony uprawnionej do dodatku mieszkaniowego z mocy prawa powoduje wygaśnięcie decyzji o jego przyznaniu¹⁶. Wszystkie te zmiany podmiotowe nie następują na ogół trudnościami w ocenie, że przestał istnieć stosunek prawny w postaci skonkretyzowanej decyzji i decyzja ta stała się bezprzedmiotowa. Z odstępstwami od tej zasady będziemy mieli do czynienia jedynie w wyjątkowych sytuacjach, gdy normy materialnego prawa administracyjnego wiążą pewne uprawnienia o charakterze majątkowym, gospodarczym z określonym urządzeniem gospodarczym, np. przedsiębiorstwem, a nie wyłącznie jego właścicielem. Mamy wówczas do czynienia ze zjawiskiem następstwa prawnego i moc wiążąca decyzji trwa nadal mimo zmiany podmiotu stosunku prawnego¹⁷. Bezprzedmiotowość decyzji mogą powodować również sytuacje, kiedy przestaje istnieć przedmiot rozstrzygnięcia zawartego w decyzji, czyli przedmiot stosunku prawnego. Przedmiotem tym są zawsze uprawnienia i obowiązki dwu podmiotów stosunku prawnego, które prawo materialne łączy w taki sposób, że w określonych warunkach faktycznych sytuacja prawna jednego podmiotu jest w określony sposób związana z sytuacją prawną drugiego¹⁸. Przedmiot stosunku prawnego przestaje istnieć w wyniku jednorazowych czy kilkakrotnych czynności, jak również w przypadku niebudzącego wątpliwości zrezygnowania przez uprawniony podmiot z realizacji uzyskanych uprawnień. Podobnie gdy uprawnienia i obowiązki określone w decyzji są związane z określoną rzeczą, bezprzedmiotowość decyzji nastąpi w rezultacie likwidacji, zniszczenia lub takiego przekształcenia tej rzeczy, które oznaczać będą, iż wykonanie decyzji lub dalsza realizacja uprawnień w niej określonych nie będzie możliwa¹⁹. Decyzja bezprzedmiotowa to taka, która nie dotyczy już przedmiotu postępowania. Decyzja taka obowiązuje w stanie, w którym przedmiot tej decyzji już nie istnieje. Punktem wyjścia jest zatem określenie „decyzji przedmiotowej”. W literaturze przedmiotu wskazuje się szereg warunków, które musi spełniać taka decyzja. I tak decyzja przedmiotowa musi:

1. odnosić się do konkretnego adresata;
2. posiadać przedmiot będący jednym z elementów stosunku prawnego;

¹⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 302.

¹⁵ T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, „PiP” 1992, nr 7, s. 51.

¹⁶ Decyzja SKO, z 30.08.1996, Łódź.

¹⁷ T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia...*, „PiP” 1992, nr 7, s. 52.

¹⁸ *Ibidem*, s. 52.

¹⁹ J. Borkowski, *Zmiana lub uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 206.

3. posiadać podstawę prawną w przepisie prawa administracyjnego o charakterze powszechnie obowiązującym;
4. być wydana w stanie faktycznym, który zaistniał w momencie jej wydania.

Analiza przepisów prawnych, w których przewidziana jest instytucja wygaśnięcia decyzji, daje podstawę do twierdzenia, że *a contrario* odmienne stany określają przedmiot decyzji.

I tak np. art. 37 ust. 1 ustawy „Prawo budowlane” stanowi, iż: „Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 2 lat od dnia, w którym decyzja taka stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 2 lata”²⁰. Obecnie obowiązująca ustawa, wymieniając przesłanki (nierozpoczęcie budowy przed upływem 2 lat, od dnia w którym decyzja stała się ostateczna, oraz przerwanie budowy na czas dłuższy niż 2 lata) przyjęła konstrukcję prawną – wygaśnięcia decyzji. Oznacza to stosowanie w takim przypadku art. 162 §1 pkt 1 kpa – stwierdzenia wygaśnięcia decyzji przez właściwy organ. Zgodnie z art. 162 § 3 kpa takie stwierdzenie następuje w drodze decyzji administracyjnej. W przypadku wygaśnięcia pozwolenia na budowę, budowa może być rozpoczęta lub kontynuowana tylko po otrzymaniu nowej decyzji o pozwoleniu, w przeciwnym bowiem przypadku będziemy mieli do czynienia z samowolą budowlaną²¹.

Podstawowym celem postępowania administracyjnego jest załatwienie sprawy przez wydanie decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty, a więc skonkretyzowanie praw i obowiązków stron na podstawie obowiązującego prawa²². Decyzja staje się bezprzedmiotowa, gdy niemożliwe jest zrealizowanie celu, jaki organ administracji ma na względzie przy jej wydaniu. Może to nastąpić wskutek braku przedmiotu, którego dotyczyła decyzja, utraty przez stronę kwalifikacji niezbędnych do wykonywania uprawnień wynikających z decyzji, ale też gdy ze względu na zaistniałe inne okoliczności zrealizowanie celu stało się niemożliwe²³. Z zaprezentowanego wyroku NSA wynika, iż bezprzedmiotowość oznacza również niezrealizowanie celu danej decyzji. A przecież każda decyzja administracyjna zmierza do osiągnięcia jakiegoś zamierzonego celu.

W potocznym rozumieniu cel to pewnego rodzaju kierunek, do którego zmierzamy, realny stan rzeczy, który wieńczy jakąś drogę.

Generalnie można stwierdzić, że celem decyzji jest osiągnięcie przyszłego stanu faktycznego i prawnego (lub utrzymanie w przyszłości stanu istniejącego), który jest zgodny z interesem jednostki czy określonych grup społecznych lub np. całego państwa.

Nie zawsze jednak cel decyzji jest możliwy do osiągnięcia i wówczas decyzja taka staje się bezprzedmiotowa i dzieje się to wtedy, gdy:

- strona skorzystała z prawa do wykonania jednorazowej czynności, na co zezwalała decyzja, tzn. przestało istnieć uprawnienie, które było przedmiotem decyzji;
- strona posiadająca uprawnienie o charakterze osobistym zmarła;
- strona utraciła kwalifikacje niezbędne do wykonywania swoich uprawnień;
- strona zrezygnowała z uprawnienia, np. do wykonywania rzemiosła;
- przestał istnieć przedmiot, którego prawo dotyczyło, np. spłonął lokal przydzielony adresatowi decyzji.

²⁰ Ustawa Prawo budowlane, DzU z 2003, nr 207, poz. 2016 z późn. zm.

²¹ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane – komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, 2005.

²² Z uzasadnienia wyroku NSA z 06.01.2000, II SA/Wr 148/99, OSP 2001, s. 50.

²³ Wyrok NSA z 11.10.1985, SA/Wr 556/85, OSPiKA nr 21, z glosą B. Adamiak.

Poruszenia wymagają także kwestie bezprzedmiotowości w aspekcie skuteczności prawa, ponieważ bezprzedmiotowa może np. okazać się decyzja, która nie jest skuteczna.

Zgodnie z ustaleniami prakseologii z działaniem skutecznym mamy do czynienia wówczas, gdy prowadzi ono do skutku zamierzonego jako cel. Skuteczność jest w zasadzie wartością stopniowalną – formułując ocenę skuteczności bierze się pod uwagę stopień realizacji celu. Nie dotyczy to jedynie sytuacji, w których działanie ma tylko jeden, niestopniowalny cel, a przedmiotem analizy jest jedno zdarzenie elementarne²⁴.

Prawo jest skuteczne (w znaczeniu ogólnym), jeżeli wywołuje skutki zgodne w dostatecznie wysokim stopniu z założonym celem²⁵.

Skuteczność prawa (w znaczeniu ogólnym) można rozpatrywać w trzech ujęciach:

1. w sposób najszerszy – jako relację skutków funkcjonowania norm prawnych do celów, które założył prawodawca (pojęcie skuteczności odnosi się w tym przypadku do kwestii, czy i jak działa informacja o prawie na adresatów norm, jak oddziałują dane normy poprzez decyzje stosowania prawa bądź też jak działają normy przez sposób, w jaki decyzje są wykonywane);
2. jako skuteczność decyzji stosowania prawa (określa się wówczas czy i w jakim zakresie skutki decyzji stosowania prawa są zgodne z celami prawodawcy oraz celami decydenta);
3. w rozumieniu najwęższym jako skuteczność sposobu wykonania decyzji stosowania prawa (ocena skuteczności wiąże się z ustaleniem, czy i w jakim stopniu wykonanie decyzji stosowania prawa odpowiada celom prawodawcy oraz celom decydenta i wykonującego decyzję)²⁶.

Przeprowadzane w nauce prawa ustalenia dotyczące pojęcia skuteczności ograniczają się w zasadzie do norm zawierających nakazy i zakazy. Dla określenia skuteczności normy prawnej konieczne jest dostateczne sprecyzowanie jej celu, a następnie ustalenie zachodzących między celami relacji (mogą one mieć postać zgodności, niezależności lub konfliktu) oraz dokonanie ich hierarchizacji²⁷.

Zagadnienie skuteczności regulacji administracyjnoprawnej analizowane jest w powiązaniu z kwestią wartości, których realizację powinno zapewniać prawo.

Chodzi tu zatem o uzyskanie odpowiedniego (pożądanego) stopnia skuteczności prawa, przy jednoczesnym poszanowaniu założeń (celów) porządku prawnego i standardów wartości²⁸.

Zatem, jak już pisałam, każda decyzja administracyjna zmierza do osiągnięcia jakiegoś celu, a jeżeli ten cel decyzji nie jest lub nie może być osiągnięty, to taka decyzja nie będzie mogła funkcjonować w porządku prawnym, a co idzie za tym – nie będzie mogła być skuteczna.

Trzeba wreszcie zauważyć, iż każda dyskusja poświęcona problemom skuteczności regulacji prawnej stwarza potrzebę ustalenia, czego właściwie oczekujemy od prawa w ogóle czy od konkretnej decyzji administracyjnej.

²⁴ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1975, s. 104–106.

²⁵ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 15.

²⁶ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy jego badania*, „SP”, 1980, nr 1–2, s. 7.

²⁷ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji ...*, s. 19.

²⁸ *Ibidem*, s. 135.

Bezprzedmiotowość decyzji można rozpatrywać również w aspekcie motywów, w jakich została ona wydana. Decyzja wydawana jest zawsze w określonych motywach faktycznych i prawnych. Pojęcie motywu to pojęcie o rodowodzie psychologicznym.

Motyw jest to świadomy powód zarówno wszelkiego zachowania się, jak i wyłącznie celowej działalności. Odpowiednio: motywacja jest to całość działających u danego osobnika motywów²⁹. Analogicznie do tego określenia motyw decyzji administracyjnej jest to uświadomiony sobie przez autora (organ administracyjny) powód jej wydania lub uświadomiona sobie przesłanka wpływająca na treść decyzji, a na określenie całości kształtu motywów wyrażonych przez organ używana jest konsekwentnie nazwa motywacja. Wszelkie motywy decyzji administracyjnej można więc podzielić na dwie grupy: motywy faktyczne i prawne³⁰. Decyzja administracyjna jest efektem postępowania składającego się z szeregu różnorodnych działań (także zdarzeń, aktów woli itp.), wśród których znajdują się też i takie, które stanowią w pewnym sensie rozstrzygnięcia częściowe przesądzające o kierunku działań następnych. Dlatego decyzja nie może pominąć okoliczności, które były jej podłożem i sama powinna wskazywać sposób i powody jej podjęcia. Decyzja jest wypadkową całego spłotu przesłanek o bardzo różnym charakterze, mających różny wpływ na jej podjęcie i treść. Będąc ich rezultatem, powinna na nie jednocześnie wskazywać wyraźnie, a nie tylko w sposób dorozumiany. Decyzja jest wynikiem subsumcji, czyli dokonanego przez organ administracji przyporządkowania określonego stanu faktycznego normie prawa materialnego³¹.

Zajęcie się problematyką motywacji decyzji administracyjnej wymaga analizy celów, o czym pisałam powyżej. Każdy organ administracji publicznej wykonuje bowiem szereg działań skierowanych na osiągnięcie pewnych celów, i tak często np. za pomocą celów częściowych (szczegółowych) dochodzimy do określenia jakichś celów ogólnych (generalnych) i odwrotnie.

Działania te przybierają formę całego ciągu czynności mających w sumie zrealizować zamierzony cel, przy czym każdy z elementów tego ciągu rozpatrywany osobno realizuje osobny cel częściowy – ich kolejność i wzajemne ustawienie mają określone znaczenie.

Decyzja administracyjna jednak, będąc aktem indywidualnym, przyznającym stronie uprawnienia lub nakładającym na nią obowiązki, realizuje jednocześnie cel ogólny (partykularny), jakim jest regulacja sytuacji prawnej konkretnego obywatela czy innego konkretnego adresata normy prawnej.

Organ może dokonywać wyboru celu, w jakim działa, czy też ustawiać je w wybranej przez siebie kolejności tylko wtedy, gdy przepis prawa mu na to pozwala.

Wynika stąd jednocześnie obowiązek brania przez organ pod uwagę całego kompletnego zespołu celów, jakie ma zrealizować w postępowaniu administracyjnym.

Po uświadomieniu sobie celu w toku przeprowadzania postępowania administracyjnego organ musi wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności mogące mieć wpływ na realizację tego celu i na decyzję. Chodzi tu nie tylko o okoliczności, które już wystąpiły, ale także o takie, które pojawią się w toku postępowania lub później.

Obowiązkiem organu jest poddanie tych okoliczności badaniu i przeprowadzenie ich selekcji pod kątem widzenia wpływu na podejmowaną decyzję³².

²⁹ *Encyklopedia powszechna PWN*, t. III, Warszawa 1975, s. 187.

³⁰ J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 9–11.

³¹ *Ibidem*, s. 4–6.

³² *Ibidem*, s. 7–9.

Z merytorycznego punktu widzenia motorem wszelkiego działania administracji jest zawsze prawo. Organ administracji zdaje sobie sprawę z determinujących go przepisów prawnych, czeka na zdarzenie faktyczne, aby móc prawo zastosować (motyw prawny).

Impuls taki może dotrzeć do organu różnymi drogami: na podstawie sygnału z zewnątrz, na podstawie wniosku strony lub innego podmiotu albo na podstawie informacji własnych.

Czynniki prawne i faktyczne mają wpływ na orzeczenie i przeplatają się wzajemnie w toku postępowania, uzupełniają się i doprowadzają do możliwie doskonałej konkluzji – w postaci decyzji.

Przez motyw faktyczny można rozumieć każdy motyw, którego źródło znajduje się poza systemem prawa, przy czym system prawa w tym ujęciu obejmuje również normy indywidualne oraz sferę prawa wewnętrznego.

W postępowaniu administracyjnym bardzo często występują motywy faktyczne wiążące się z cechami, które powinny wykazywać lub którym powinni odpowiadać adresaci przyszłych decyzji. Niejednokrotnie bowiem przepisy prawa uzależniają możliwość wydania decyzji, w tym także wszczęcia postępowania od pewnego przymiotu, który ma spełniać strona, a który jednocześnie podlega sprawdzeniu przez organ prowadzący postępowanie. Może to być np. stan zdrowia adresata decyzji. Ma on wpływ m.in. na treść decyzji o poborze do wojska. Bardzo częstym elementem występującym jako podstawa faktyczna decyzji są kwalifikacje jej przyszłego adresata. Duże znaczenie faktyczne niezależnie od znaczenia prawnego dla szeregu decyzji mają z kolei prawa i obowiązki, jakie ma jej przyszły adresat.

Należą tu np. prawa i obowiązki płynące bezpośrednio z ustawy, czy też różne uprawnienia z dziedziny prawa cywilnego. Tak więc własność powinna być brana pod uwagę przy wydawaniu m.in. decyzji wywłaszczeniowych³³.

Jest jeszcze inna grupa motywów stanowiących podstawę faktyczną decyzji, a powiązanych z osobą adresata decyzji, są to motywy, które powodują m.in. konieczność zmiany, uchylecia czy wygaśnięcia decyzji³⁴. I tak np. złe wykonanie obowiązków, czy nawet uprawnień wynikających z wydanej już decyzji administracyjnej, nieprzestrzeganie warunków, niedopełnienie zleceń, niedotrzymanie terminów, utrata kwalifikacji wymaganych przy spełnianiu uprawnień wynikających z decyzji powodują, że wydana decyzja może zostać uchylona, zmieniona bądź wygaśnie.

Z powyższych uwag można wywnioskować, iż również motywy faktyczne i prawne mają wpływ na wydaną decyzję administracyjną.

Bezprzedmiotowość decyzji występuje zawsze po jej wydaniu³⁵.

Termin „wydanie decyzji” przewija się w licznych przepisach procesowych. Spośród wielu z nich ważkie znaczenie ma tu art. 104 § 1 kpa, zawierający procesową definicję decyzji.

Ab initio przepis ten stanowi: organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji³⁶. Wydanie decyzji nierozdzielnie wiąże się z pojęciem załatwienia sprawy, a jeśli tak – to także z terminami, jakie ma organ na załatwienie sprawy. Samym

³³ Ustawa o gospodarce nieruchomościami, z dnia 21.08.1997, DzU nr 141 poz. 1492 z późn. zm.

³⁴ J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej...*, s. 22.

³⁵ J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 2003, s. 755.

³⁶ E. Frankiewicz, *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, „PiP” 2002, nr 2, s. 70.

momentem wydania decyzji miałby być ten punkt czasowy, w którym akt administracyjny zostanie podany do wiadomości jego adresatowi³⁷.

W konsekwencji za datę wydania decyzji należy przyjąć datę oznaczenia na piśmie zawierającym decyzję, zasada ogólna prawdy obiektywnej wymaga, by data oznaczona na piśmie zawierającym decyzję w sprawie administracyjnej była zgodna z datą faktycznego podpisania tego pisma³⁸.

Między wydaniem decyzji a jej podjęciem zachodzą ściśle związki. W niektórych przypadkach podjęcie decyzji może w pewnym stopniu nakładać się na jej wydanie.

Zwłaszcza gdy w trakcie wydawania decyzji organ będzie wracał do wcześniejszego etapu podjęcia decyzji, na skutek przemyśleń i wniosków nasuwających się dopiero w trakcie jej wydawania. Nie można zatem oderwać ani wyraźnie oddzielić podjęcia decyzji od jej wydania. Wobec tego w pojęciu załatwienia sprawy mieści się zarówno podjęcie, jak i wydanie decyzji. W rezultacie można uznać, że wydanie decyzji jest czynnością prawną właściwego organu administracji publicznej zamykającą ciąg czynności postępowania prowadzących do załatwienia sprawy, wyrażającą na piśmie treść podjętego rozstrzygnięcia.

Ogólnie rzecz ujmując, można przyjąć, iż z wydaniem decyzji mamy do czynienia dopiero w momencie jej doręczenia (lub ogłoszenia).

Nie budzi wątpliwości fakt, iż organ, który wydał decyzję, ma obowiązek ją doręczyć.

Wydanie decyzji jest czynnością prawną organu administracji publicznej podejmowaną w terminach, jakie organ ma na załatwienie sprawy, wyrażającą na piśmie treść podjętego rozstrzygnięcia, kończącą sprawę w danej instancji, wywołującą określone skutki prawne.

Postępowanie w danej sprawie kończy następująca po wydaniu decyzji czynność materialno-techniczna, jaką jest doręczenie decyzji, skutkująca wprowadzeniem decyzji do obrotu prawnego.

Zatem wydanie decyzji administracyjnej kończy sprawę albo w danej instancji, albo ostatecznie, a więc jest to czynność prawna, która stanowi ogniwo zamykające pewien łańcuch czy też ciąg kolejnych czynności różnego rodzaju.

Rozpatrując decyzję z tego punktu widzenia, trzeba w niej widzieć akt zamykający sprawę i dla organu administracyjnego i dla stron postępowania oraz dla osób trzecich, które zetkną się z postępowaniem administracyjnym i wydanym w nim rozstrzygnięciem sprawy.

Decyzja jednakże nie jest wydawana sama dla siebie, musi być następnie wykonana.

Wydana decyzja staje się elementem porządku prawnego, a gdy staje się ostateczna – służy jej domniemanie legalności. Decyzja taka wiąże m.in. strony i organ, który ją wydał, jak i czasem osoby trzecie, które zetkną się z postępowaniem i wydanym rozstrzygnięciem sprawy.

Na mocy decyzji administracyjnej strona niekiedy uzyskuje uprawnienia, np. pozwolenie budowlane, licencję pilota, koncesję na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego itp. W związku z tym stwierdzenie wygaśnięcia decyzji należy przeprowadzać ostrożnie. Dlatego też zgodnie z art. 162 § 1 pkt 2 kpa samo istnienie bezprzedmiotowości nie jest wystarczające do wygaśnięcia decyzji. Przepis ten nakazuje

³⁷ A. Wasilewski, *Upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, „PiP” 1996, nr 1, s. 61.

³⁸ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne – zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 201.

stwierdzenie wygaśnięcia, gdy jednocześnie nakazuje to przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. Ma to zapobiec arbitralności organu w zakresie samodzielnego ustalania, czym jest bezprzedmiotowość.

Decyzja wygaszająca ma charakter decyzji deklaratoryjnej. Stwierdza zatem, że stosunek prawny zaistniał już wcześniej. Decyzja ta nie tworzy niczego nowego, lecz potwierdza zaistniałą już wcześniej sytuację prawną, przez którą można rozumieć każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne³⁹. Decyzje o charakterze deklaratoryjnym stwierdzają autorytatywnie zaistnienie określonej sytuacji prawnej. Sytuacja taka może wynikać bądź z zaistnienia nowego stanu prawnego, bądź też z zaistnienia stanu faktycznego, który w świetle obowiązujących przepisów prawnych powoduje określone skutki prawne⁴⁰. Rozstrzygnięcia deklaratoryjne nie tworzą nowych stanów faktycznych, lecz jedynie powstałym już sytuacjom nadają określony kształt prawny⁴¹. Jako przykład takiej decyzji można podać decyzję o wygaśnięciu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych⁴². Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji zezwalającej na tzw. detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych może nastąpić wyłącznie w sytuacji uregulowanej przepisem 162 §1 pkt 1 i §3 kpa. Zatem mamy tu do czynienia z wydaniem decyzji przez organ administracji, stwierdzającej wygaśnięcie decyzji o zezwoleniu na sprzedaż napojów alkoholowych. Stan faktyczny, który ma być podstawą faktyczną aktu administracyjnego, musi być określony przez prawo przedmiotowe. Stan faktyczny jest przesłanką i celem wydania aktu. Deklaratoryjny akt administracyjny ma tylko stwierdzić, jaka jest sytuacja prawna jednostki w obliczu stanu faktycznego, dla którego uzasadnione było jego wydanie⁴³. W doktrynie postępowania administracyjnego podważa się podział na decyzje (akty) deklaratoryjne i konstytutywne. Bardzo często przyjmuje się, że różnica pomiędzy deklaratoryjnymi a konstytutywnymi aktami administracyjnymi jest względna. Akty deklaratoryjne w głównej mierze mają stanowić, że jednostka w określonym stanie faktycznym korzysta z pewnych praw albo ma spełniać pewne obowiązki. Natomiast akty konstytutywne ma cechować przede wszystkim nastawienie na tworzenie praw lub obowiązków. Akty deklaratoryjne też wywołują twórcze działanie w zakresie prawa. Dopiero od chwili wydania rodzą one jakiegokolwiek skutki prawne. Natomiast akty konstytutywne niewątpliwie stwierdzają działanie prawa w określonym stanie faktycznym na podstawie prawa przedmiotowego, tak samo jak akty deklaratoryjne⁴⁴. W praktyce niemal każda decyzja zawiera elementy zarówno aktu deklaratoryjnego, jak i konstytutywnego. W zależności od nasilenia elementów twórczych w danej decyzji można ją zaklasyfikować do jednej bądź drugiej grupy. Pomimo więc tego, że decyzja deklaratoryjna z zasady nie tworzy nowej sytuacji prawnej, to jak zauważa M. Zimmermann, „dopiero z chwilą wydania takiego aktu strona może skutecznie powoływać się na swoje prawo”⁴⁵. Podział ten ma istotne

³⁹ J. Boć, *Prawo...*, Wrocław 2000, s. 346.

⁴⁰ W. Czerwiński, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne – przydatny przewodnik dla aplikantów i prokuratorów*, Zakamycze 2001, s. 96.

⁴¹ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 238.

⁴² Art. 18 ust. 12 Ustawy z dnia 26.10. 1982, o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t. jedn. z 2002 nr 147 poz. 1231 z późn. zm.

⁴³ J. Filipek, *Prawo administracyjne – instytucje ogólne*, Zakamycze 2001, s. 66.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 63.

⁴⁵ M. Zimmermann, [w:], M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo...*, Warszawa 1956, s. 331.

znaczenie dla określenia początku obowiązywania danego aktu. Zdaniem A. Merklera „akty deklaratoryjne wywołują skutki prawne *ex tunc*, tj. od powstania stanu faktycznego, od którego mają zastosowanie. Natomiast akty konstytutywne wywołują skutki prawne *ex nunc*, tj. od chwili wydania aktu⁴⁶. Typowym przykładem decyzji (aktu) deklaratoryjnej jest np. stwierdzenie obywatelstwa⁴⁷. Nie da się automatycznie zaliczyć decyzji deklaratoryjnych do rzędu tych, na mocy których nie nabywa się prawa, choć prawo, o które chodzi, już istniało wcześniej. Istniało ono jednak potencjalnie, gdyż adresat nie mógł z niego korzystać aż do momentu wydania wymaganego przez ustawę aktu deklaratoryjnego. Zarówno decyzje deklaratoryjne, jak i konstytutywne powodują „powstanie stosunku prawnego, który wcześniej już istniał. Jedna i druga sprawia, że konkretne uprawnienia lub konkretny obowiązek będą mogły być zrealizowane”⁴⁸. W jednym i drugim akcie tkwi pewien element tworzenia nowych stosunków⁴⁹. Ze względu na kreacyjny charakter obu decyzji stwierdzić można, że decyzja deklaratoryjna będzie aktem merytorycznym. Nadto do istoty każdej decyzji administracyjnej należy „skutek konstytutywny w postaci uwolnienia mocy wiążącej określonej normy materialnej”⁵⁰.

Kolejną istotną kwestią jest relacja między bezprzedmiotowością decyzji a bezprzedmiotowością postępowania. Pojęcie bezprzedmiotowości można rozpatrywać w różnych aspektach, a sama bezprzedmiotowość może mieć różne postacie. Kodeks postępowania administracyjnego posługuje się terminami „bezprzedmiotowość postępowania” (art. 105 § 1) i „bezprzedmiotowość decyzji” (art. 162 § 1).

Na podstawie ustaleń doktryny oraz orzecznictwa można wyróżnić bezprzedmiotowość obiektywną i subiektywną, podmiotową i przedmiotową, uprzednią (pierwotną) i wtórną (następczą), prawną i faktyczną oraz bezprzedmiotowość całkowitą i częściową⁵¹. Z „subiektywną bezprzedmiotowością postępowania” mamy do czynienia, gdy wszczęcie postępowania wyjaśniającego nastąpiło na skutek wniosku strony, jednakże uznała ona, iż dalsze postępowanie w tej sprawie stało się bezprzedmiotowe⁵². Jako przykład takiej sytuacji możemy wskazać np. cofnięcie wniosku o wszczęcie postępowania, co może skutkować podjęciem przez organ administracji decyzji o umorzeniu takiego postępowania z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z postanowień art. 105 § 2 kpa. Z kolei „obiektywna bezprzedmiotowość” zdaniem W. Dawidowicza powiązana jest z zaistnieniem przyczyn faktycznych, tj. np. śmierć osoby ubiegającej się o zmianę

⁴⁶ A. Merkler, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1927, s.106 i n.; zob. Także S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne – pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 115.

⁴⁷ Art. 17 ust 4 ustawy z 15.02.1962, o obywatelstwie polskim, DzU nr 28, poz. 353 z późn. zm.

⁴⁸ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 142.

⁴⁹ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 239 – podkreślenia jednak wymaga, że różnica polega na tym, że: „nasilenie elementu twórczego w aktach administracyjnych obu typów jest rozmaite i ono właśnie daje podstawę rozróżnienia. Podstawowa różnica między tymi aktami, wskazująca jednocześnie sens zachowania tego podziału, polega na nowym uregulowaniu prawnej sytuacji działającego podmiotu. Przy akcie konstytutywnym, który sam tworzy nową sytuację określonego podmiotu prawa, początek tej sytuacji określa sam akt. Natomiast akt deklaratoryjny nie może sam określić momentu powstania nowej sytuacji podmiotu prawnego, musi nawiązać do faktu, decyzji lub przepisu wydanego poprzednio, potwierdzając, że dane uprawnienia lub obowiązki powstały przed wydaniem aktu”. (Ibidem) różnice między omawianymi aktami wskazać można na płaszczyźnie przedmiotu obowiązywania, następstw prawnych oraz trwałości obowiązywania (J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, cz. II, s. 66–69).

⁵⁰ T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 67.

⁵¹ G. Łaszczycza, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze 2002, s. 75.

⁵² W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 175.

nazwiska, jak i przyczyn prawnych, np. wejście w życie nowych przepisów prawnych nieprzewidujących wydawania pewnego rodzaju pozwoleń, które przewidziane były przez poprzednio obowiązujące przepisy⁵³. Za tą koncepcją opowiedział się SN, przyjmując jednocześnie, że ze względu na ustrojową zasadę prawa strony do merytorycznego rozpatrzenia jej żądania w postępowaniu administracyjnym i prawa do rozstrzygnięcia prawa decyzją, art. 105 § 1 kpa, przewidujący tzw. obiektywną bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, nie może być interpretowany rozszerzająco. Powyższy przepis ma bowiem zastosowanie tylko w sytuacjach, gdy w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania⁵⁴.

Problem bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego wymaga najpierw określenia przedmiotu tego postępowania, co zaerówno w doktrynie, jak i w orzecnictwie budzi wiele kontrowersji. Przepis art. 105 §1 kpa przewiduje umorzenie postępowania, gdy z jakiegokolwiek przyczyny stało się ono bezprzedmiotowe. Wobec tego postępowanie może się toczyć jedynie, gdy ma swój „przedmiot”⁵⁵. Punktem wyjścia do określenia przedmiotu procesu administracyjnego powinny stać się postanowienia art. 1 pkt. 1 i 2 kpa. One wyznaczają przedmiot postępowania w znaczeniu ogólnym, i zakreślają generalne granice przedmiotu procesu. Bez wątplenia bowiem przedmiot procesu istnieje o tyle, o ile istnieje przedmiot postępowania. Przepis art. 1 pkt 1 i 2 formułuje cztery przesłanki, wyznaczając zakres stosowania przepisów kpa w postępowaniu administracyjnym ogólnym: po pierwsze – w sprawie działa organ administracji publicznej, po drugie – jest właściwy w danej sprawie, po trzecie – sprawa ma charakter indywidualny, po czwarte – podlega rozstrzygnięciu przez wydanie decyzji administracyjnej. Te właśnie cztery elementy wraz z pojęciem strony postępowania (art. 28 kpa) trzeba potraktować jako wyznaczające przedmiot postępowania administracyjnego w konkretnej sprawie⁵⁶. Jak wynika z przepisu art. 105 §1 kpa, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania (umorzenie obligatoryjne), np. strona zrezygnuje w toku postępowania z uzyskania zezwolenia na wykonanie rzemiosła lub wskutek zmiany lokalizacji inwestycji staje się zbędne wywłaszczenie nieruchomości. Omawiając właśnie ten przepis prawny, należałoby wyjaśnić pojęcie „przyczyny”. „Przyczyna” w znaczeniu prawnym należy do pojęć nieoznaczonych precyzyjnie (nieostrzych). Dlatego wydaje się, że przyczyna obejmuje różne przesłanki, które składają się na zdarzenia prawne (fakty prawne), a więc np. śmierć strony. Zdarzenia prawne obejmują m.in. zdarzenia naturalne, działania strony i organu w konkretnej sprawie (sytuacji), a przede wszystkim fakty tworzące stan prawny. Również upływ czasu może być zdarzeniem prawnym, jeżeli wiąże się z tym określony skutek prawny. Duża różnorodność zdarzeń prawnych rodzi dużo przyczyn, które będą powodowały bezprzedmiotowość postępowania. Przyczyna zawiera w swojej treści sposoby wyrażania jej konkretnych okoliczności. W przepisie art. 105 §1 kpa wskazano przyczynę właściwą i konkretną, która jest niezbędna do stwierdzenia, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe. Przyczyna właściwa dotyczy jakiegoś realnego faktu (okoliczności), a przyczyna konieczna zawiera niezbędny wa-

⁵³ Ibidem, s. 175.

⁵⁴ Wyrok SN z 9.11.1995, III ARN 50/95, ONSAP i US 1996, nr 11 poz. 150.

⁵⁵ G. Łaszczyca, A. Matan, *Umorzenie...*, Zakamycze 2002, s. 30.

⁵⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne – porównanie funkcji i zasad, Prawo – Administracja – Obywatele – profesorowi E. Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 37.

runek, czyli musi w sumie powstać obiektywne zdarzenie, z powodu którego postępowanie stanie się bezprzedmiotowe⁵⁷. W toku postępowania administracyjnego, podobnie jak w toku postępowania cywilnego, mogą zajść zdarzenia prawne (przyczyny), które czynią dalszy bieg postępowania niecelowym i bezprzedmiotowym. Może to mieć miejsce wówczas, gdy strona (a także wszystkie strony) wycofa swoje żądanie wydania decyzji i taki wniosek rzeczywiście odpowiednim dowodem potwierdzi. Przyczyną, która rodzi obowiązek wydania decyzji o umorzeniu postępowania, może być również porozumienie organu i strony, które w drodze wzajemnych pertraktacji i po przeanalizowaniu stanu sprawy doszły do przekonania, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe⁵⁸. Z powyższego wynika, że przyczyny bezprzedmiotowości postępowania mogą być różnorodne. Zdaniem W. Dawidowicza „postępowanie wyjaśniające może stać się bezprzedmiotowym bądź z przyczyn faktycznych, np. śmierć osoby ubiegającej się o zmianę nazwiska, jak i prawnych, np. wejście w życie nowych przepisów prawnych nieprzewidujących wydania pewnego rodzaju pozwoleń, które przewidziane były przez poprzednio obowiązujące przepisy”⁵⁹. Jeżeli śmierć strony lub jednej ze stron nastąpiła w toku postępowania, którego wynik może mieć wpływ na prawa lub obowiązki spadkobierców zmarłej strony, postępowanie powinno być kontynuowane, z tym jednak zastrzeżeniem, że do czasu ustalenia i wezwania spadkobierców postępowanie zostaje zawieszona. Toteż śmierć strony nie zawsze powoduje bezprzedmiotowość postępowania i dlatego każda sprawa wymaga wnikliwego badania przed podjęciem decyzji. Przed podjęciem decyzji administracyjnej o umorzeniu postępowania organ administracji musi badać charakter, istotę i cel żądania, a przede wszystkim jego aktualność w świetle prawa i stanu faktycznego sprawy⁶⁰. Bezprzedmiotowość postępowania, o której stanowi art. 105 § 1 kpa, trzeba rozpatrywać w łączności z przepisem 97 § 1 pkt 1 kpa. W przypadku, gdy postępowanie toczy się w sprawie praw i obowiązków osobistych, które nie przechodzą na następców prawnych, bo są związane z określoną osobą, jej kwalifikacjami osobistymi, działalnością prowadzoną osobiście, śmierć strony daje podstawę do umorzenia postępowania⁶¹. Od razu jednak trzeba zaznaczyć, że nie będzie stanowić następstwa prawnego, wyłączającego bezprzedmiotowość postępowania, nabywanie przez inne osoby uprawnień pochodnych, np. uprawnienia pozostałych przy życiu sierot⁶². Postępowanie administracyjne spełnia określoną rolę w stosunku do prawa administracyjnego, mianowicie normuje proces stosowania norm tego prawa⁶³. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego stanowi, jak pisze W. Dawidowicz „refleks bezprzedmiotowości sprawy administracyjnej, która miała być rozstrzygnięta w trybie tego postępowania”. Autor opowiada się za tzw. materialną koncepcją bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego, wywodząc ją z pewnych zdarzeń, z powodu których bezprzedmiotowa staje się przede wszystkim sprawa administracyjna, a w konsekwencji dopiero dotyczące tej sprawy postępowanie⁶⁴. Bezprzedmiotowość postępowania byłaby zatem równoznaczna z bezprzedmiotowością sprawy administracyjnej. Jeżeli

⁵⁷ W. Hybiak, *Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego*, Poznań 1983, s. 10.

⁵⁸ E. Iserzon, J. Starościk, *Komentarz III – znany jako komentarz III*, Warszawa 1956, s. 157.

⁵⁹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne – zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 175.

⁶⁰ W. Hybiak, *Bezprzedmiotowość...*, Poznań 1983, s. 15.

⁶¹ G. Łaszczyca, A. Matan, *Umorzenie...*, Zakamycze 2002, s. 78.

⁶² B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, Warszawa 2000, s. 134.

⁶³ G. Łaszczyca, A. Matan, *Umorzenie...*, Zakamycze 2002, s. 78–79.

⁶⁴ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 134 i s. 192.

nie zaistniałaby tego typu przeszkoda w sprawie, podjęta byłaby decyzja merytoryczna, tj. decyzja rozstrzygająca sprawę co do jej istoty i kończąca sprawę administracyjną w danej instancji. Każda tego rodzaju decyzja wywołuje skutki materialnoprawne (ustala sytuację materialnoprawną strony) i skutki proceduralne (kończy sprawę w danej instancji). Można wyróżnić bezprzedmiotowość czysto procesową, gdzie istnieje dalej przedmiot sprawy administracyjnej, natomiast nie jest możliwe podjęcie rozstrzygnięcia merytorycznego. Dzieje się tak w przypadku zarówno wycofania przez stronę żądania wszczęcia postępowania, jak i cofnięcia zgody na prowadzenie procesu⁶⁵. Często występują również sytuacje, gdy postępowanie stało się bezprzedmiotowe tylko częściowo. Zdarza się bowiem, że toczy się postępowanie, a brak w ogóle podstaw prawnych lub faktycznych do prowadzenia postępowania administracyjnego, czyli że od początku nie istnieje przedmiot postępowania, np. żądanie ustanowienia drogi koniecznej dla nieruchomości, która nie ma dostępu do drogi publicznej (art. 145 kc), może być rozpatrywane tylko w postępowaniu cywilnym. W sprawie takiej nie może zatem toczyć się w ogóle postępowanie administracyjne⁶⁶. Powyższy przykład jest typowy dla bezprzedmiotowości postępowania o charakterze uprzednim (pierwotnym). I ta postać bezprzedmiotowości może być zarówno podmiotowa, jak i przedmiotowa. Z kolei gdy bezprzedmiotowość wystąpi w trakcie postępowania administracyjnego, to wówczas przybiera postać bezprzedmiotowości wtórnej (następczej). Przykładem tej bezprzedmiotowości mogą być przypadki np. utraty własności lokalu, w którym była prowadzona detaliczna sprzedaż napojów alkoholowych w oparciu o zezwolenie, czy też w przypadku śmierci strony, jeżeli nie zachodzi następstwo procesowe. Do rozważań dotyczących bezprzedmiotowości następczej mogą mieć zastosowanie w pewnym zakresie i przy odpowiednich modyfikacjach rozważania H. Trammera prowadzone nad bezprzedmiotowością następczą procesu cywilnego. Przyjmuje on, że przedmiotem procesu cywilnego jest roszczenie formalne⁶⁷. Staje się ono bezprzedmiotowe m.in. w przypadku skutecznego cofnięcia pozwu (skuteczność cofnięcia wniosku o wszczęcie postępowania, odwołania), jak i zmiany stanu prawnego stwarzającego niedopuszczalność drogi procesu (administracyjnego). Zrzeczenie się roszczenia (cofnięcie wniosku) wywiera skutki jedynie w danym postępowaniu (zrzeczenie się wyłącznie roszczenia formalnego), natomiast nie niweczy roszczenia materialnego. W przypadku sprawy o charakterze osobistym mamy do czynienia z bezprzedmiotowością, zaś w przypadku spraw rzeczowych – z następstwem prawnym i procesowym⁶⁸. Z bezprzedmiotowością prawną możemy się spotkać w wielu różnych przypadkach, np.:

- a) Jeśli sprawa indywidualna nie podlegała i nie podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej⁶⁹. Przykładowo w wyroku NSA stwierdził: „Jeżeli żądanie strony (art. 61 § 1 kpa) nie dotyczy sprawy podlegającej rozstrzygnięciu co do istoty przez organ administracji, postępowanie administracyjne wszczęte takim żądaniem, jako bezprzedmiotowe, powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 kpa bez względu na przyczyny, z powodu których strona wystąpiła

⁶⁵ G. Łaszczyca, A. Matan, *Umorzenie...*, Zakamycze 2002, s. 78–79.

⁶⁶ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa – Poznań 1999, s. 287.

⁶⁷ H. Trammer, *Następcza bezprzedmiotowość procesu cywilnego*, Kraków 1950, s. 14–15 – Rozumiane jako, „stwierdzone roszczenie materialne” tj. roszczenie materialne o charakterze hipotetycznym, podlegające weryfikacji w trakcie procesu.

⁶⁸ G. Łaszczyca, A. Matan, *Umorzenie...*, Zakamycze 2002, s. 80.

⁶⁹ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Zakamycze 2000, s. 580.

z odnośnym wnioskiem⁷⁰. Również bezprzedmiotowe będzie postępowanie, dotyczące sprawy o charakterze cywilnym, która nie została przekazana do właściwości organów administracji publicznej⁷¹.

- b) Zmiana stanu prawnego w toku postępowania administracyjnego prowadzi do umorzenia postępowania, jeżeli wymaga tego wyraźny przepis ustawy⁷².
- c) Jeśli ulegną zmianie przepisy prawne, które przyznawały określone uprawnienia pewnym kategoriom podmiotów i następnie uprawnienia te zostaną zniesione⁷³.

Bezprzedmiotowość z przyczyn natury faktycznej będzie mieć miejsce w przypadku takich zmian w stanie faktycznym sprawy, które czynią niemożliwym dalszy tok postępowania, np. spłonienie budynku wzniesionego bez pozwolenia budowlanego spowoduje bezprzedmiotowość postępowania w sprawie samowoli budowlanej i w konsekwencji nakazu rozbioru budynku, śmierć strony w przypadku, gdy postępowanie toczy się w sprawie praw lub obowiązków osobistych, nie przechodzących na następców, np. śmierć strony ubiegającej się o wydanie pozwolenia na broń⁷⁴. Jeżeli rzecz, której postępowanie dotyczy, przestaje istnieć (zniszczenie, przekształcenie) itp., przestaje w tym momencie istnieć przedmiot postępowania. W przypadku, gdy przestają istnieć zarówno podmiot i rzecz, jak i sam podmiot czy sama rzecz – postępowanie staje się bezprzedmiotowe. Dotyczy to np. takiego stanu rzeczy, kiedy roboty budowlane zostały wykonane, a postępowanie toczy się w sprawie pozwolenia na budowę⁷⁵, czy też postępowanie dotyczy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, którą Skarb Państwa już nie dysponuje⁷⁶. Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest swego rodzaju „wiązka” uprawnień lub obowiązków i część z nich (nawet jeden) nie może zostać zaktualizowana poprzez ustalenie w decyzji administracyjnej z różnych powodów (np. odpadła podstawa prawna, strona cofnęła w części wnioski), to w konsekwencji postępowanie administracyjne w tej części może stać się bezprzedmiotowe. Częściowa bezprzedmiotowość może mieć swoje źródła tak w elementach podmiotowych, jak i przedmiotowych sprawy administracyjnej⁷⁷. Ciekawy wydaje się pogląd J. Zimmermanna sformułowany na podstawie analizy art. 208 Ordynacji podatkowej. Według autora: „Istota bezprzedmiotowości postępowania polega na tym, że nastąpiło takie zdarzenie prawne lub faktyczne, które spowodowało, że przestała istnieć ta szczególna relacja między faktem (sytuacją faktyczną danego podmiotu) a prawem (sytuacją prawną danego podmiotu), z którą prawo łączy obowiązek konkretyzacji normy w postaci wydania decyzji administracyjnej”⁷⁸.

Podstawowym celem postępowania administracyjnego jest załatwienie sprawy przez wydanie decyzji rozstrzygającej co do istoty, a więc skonkretyzowanie praw i obowiązków stron na podstawie obowiązującego stanu prawnego. Dopiero można orzeka-

⁷⁰ Wyrok NSA z 25.01.1990, II SA1240/89, ONSA 1990, nr1, poz. 16.

⁷¹ Wyrok NSA z 25.05.1983, SA/Wr 185/83, ONSA 1983, nr 1 poz. 37.

⁷² M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, Zakamycze 2000, s. 581.

⁷³ L. Żukowski, R. Suwała, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne. Postępowanie przed NSA*, Przemysł 1999, s. 123.

⁷⁴ Ibidem, s. 123.

⁷⁵ Wyrok SN z 12.03.1993, IIIARN 2/93, niepublikowany, cyt. za B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, Warszawa 2000, s. 525.

⁷⁶ Wyrok NSA z 27.06.1991, SA/Ka 60/91, OSP 1993, z. 7-8, poz. 147.

⁷⁷ G. Łaszczycza, A. Matan, *Umorzenie...*, Zakamycze 2002, s. 84.

⁷⁸ J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa – komentarz. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 212.

nia o istocie sprawy pozwala na podstawie art. 105 § 1 kpa na umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego⁷⁹. Organy administracji załatwiają sprawę przez wydanie decyzji, o których mowa w art. 104 kpa, ale tylko w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych (art. 1 §1 pkt 1 kpa)⁸⁰. Postępowanie administracyjne nie zawsze prowadzi do zakończenia sprawy przez wydanie decyzji merytorycznej lub kasacyjnej, bowiem mogą powstać okoliczności prowadzące do umorzenia postępowania, np. z powodu braku podstaw prawnych lub faktycznych do merytorycznego załatwienia sprawy. Bezprzedmiotowość postępowania zachodzi wówczas, gdy istnieje brak strony lub brak przedmiotu (żądania), czyli brak jest podstaw prawnych i faktycznych do rozpatrzenia i merytorycznego rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy. Określenie „postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe” oznacza, że żądanie strony jest nieaktualne, a niekiedy z mocy prawa wygasa, np. przy zmianie przepisów. Tak więc, skoro „przedmiot rozstrzygnięcia” nie istnieje albo stał się nieaktualny, to obiektywnie postępowanie jest bezprzedmiotowe. W momencie gdy, postępowanie stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej obowiązany jest je zakończyć w formie decyzji o umorzeniu postępowania, ponieważ taka forma została przewidziana dla tych rozstrzygnięć proceduralnych ze względu na możliwość ochrony przez stroną swoich praw w toku instancji postępowania administracyjnego⁸¹.

⁷⁹ G. Łaszczyca, A. Matan, *Umorzenie...*, Zakamycze 2002, s. 157–158.

⁸⁰ Zob. Wyrok NSA z 7.09. 1982, SA/Wr 363/82 – oddalający skargę w przedmiocie odmowy przyznania ekwiwalentu za mienie pozostawione za granicą. (komunikat nr 6 z 1982, s. 14–15, teza 16–17).

⁸¹ W. Hybiak, *Bezprzedmiotowość...*, Poznań 1983, s. 42–43.