

dr Jakub Szremski¹

Bezprzedmiotowość podmiotowa i przedmiotowa jako przesłanki umorzenia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego

Streszczenie:

Instytucja umorzenia postępowania administracyjnego to narzędzie procesowe, które służyć ma zablokowaniu dalszego prowadzenia drogi administracyjnej już rozpoczętej w przypadku zaistnienia braku którejkolwiek z przesłanek procesowych dopuszczalności postępowania administracyjnego. Procedura administracyjna zatem będzie mogła być umorzona zarówno z przyczyn podmiotowych (bezprzedmiotowość podmiotowa), jak i z przyczyn przedmiotowych (bezprzedmiotowość przedmiotowa).

Słowa kluczowe: umorzenie postępowania administracyjnego, bezprzedmiotowość podmiotowa, bezprzedmiotowość przedmiotowa, postępowanie administracyjne, przesłanki umorzenia postępowania administracyjnego

Objectlessness and Objectivity as Premises for the Discontinuation of Jurisdictional Administrative Proceedings

The institution of discontinuation of administrative proceedings is a procedural tool which is to block the launch or further conduct of an administrative road that has already begun, in the absence of any of the procedural prerequisites for the admissibility of administrative proceedings. Therefore, the administrative procedure may be discontinued for subjective reasons (subjectlessness) and for objective reasons (subjectlessness).

Key words: discontinuation of administrative proceedings, subjective objectivity, subjective objectivity, administrative proceedings, grounds for discontinuation of administrative proceedings

¹ Autor jest doktorem nauk prawnych z zakresu prawa administracyjnego i administracji, asystentem sędziego w Sądzie Okręgowym w Sieradzu, ukończył studia prawnicze i administracyjne na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, szremski@wp.pl, ORCID 0000-0001-7040-2871.

1. Wstęp

Instytucja umorzenia postępowania administracyjnego wiąże się z powstaniem trwałej i nieusuwalnej przeszkody w kontynuacji postępowania². Istotą bowiem umorzenia postępowania jest jego przerwanie, uchylenie wszystkich dokonanych w nim czynności oraz orzeczenie o dalszym jego nieprowadzeniu³. Umorzenie postępowania administracyjnego wiąże się z zablokowaniem trwałym i ostatecznym tegoż postępowania⁴, jednocześnie kończy definitywnie jego bieg w danej instancji, bez orzekania co do istoty sprawy⁵. Instytucja ta jest wyjątkiem od stanu idealnego funkcjonowania prawa związanego z możliwością kształtowania w oparciu o normy administracyjnego prawa materialnego przez organ administracji publicznej, sytuacji podmiotów administrowanych⁶. Jak podkreśla NSA w wyroku z 9.9.1999 r., umorzenie postępowania administracyjnego powinno być traktowane jako środek ostateczny, mający zastosowanie tylko w sytuacjach, kiedy nie ma możliwości podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy⁷.

Zgodnie z art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁸, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Zgodnie natomiast z § 2 art. 105 k.p.a. organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym. Przepis art. 105 k.p.a. ustanawia dwie ogólne reguły umarzania postępowania administracyjnego, pierwszą – dotyczącą działania organu administracyjnego *ex officio* (§ 1) oraz drugą – dopuszczającą stosowanie zasady względnej dyspozycyjności (§ 2). Umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. jest obligatoryjne, a na podstawie art. 105 k.p.a. § 2 jest fakultatywne, jako pozostawione ograniczonemu uznaniu organu administracyjnego⁹. Podstawy do umorzenia postępowania dzieli się na mające charakter obiektywny (art. 105 § 1 k.p.a.) i subiektywny (art. 105 § 2 k.p.a.)¹⁰. Z punktu widzenia dopuszczalności postępowania

² A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 149.

³ W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z 20 września 1999 r., II SAB/Ka 13/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, z. 7–8, poz. 110, s. 365.

⁴ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 413.

⁵ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2008, s. 118.

⁶ M. Dyl [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2013, s. 563.

⁷ Wyrok NSA z 9.9.1999 r., IV SA 1634/96, LEX nr 43795.

⁸ Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.), dalej: k.p.a.

⁹ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 414.

¹⁰ M. Dyl [w:] *Kodeks...*, s. 566.

administracyjnego istotne znaczenie będzie miało jedynie obligatoryjne (obiektywne) umorzenie postępowania. W przypadku tego właśnie rodzaju umorzenia organ administracji publicznej decyduje o zamknięciu jednostce drogi administracyjnej. W konsekwencji zamyka się jednostce prawną możliwość prowadzenia procedury administracyjnej w danej instancji, a co za tym idzie, także uniemożliwia się jej uzyskanie żądanego uprawnienia administracyjnoprawnego. W sytuacji natomiast fakultatywnego (subiektywnego) umorzenia postępowania jednostka sama decyduje o zamknięciu dla siebie drogi postępowania administracyjnego. Następuje to w przypadku spełnienia kodeksowych przesłanek, jednak inicjatorem umorzenia postępowania jest w tym wypadku nie organ prowadzący postępowanie, a jednostka.

Instytucja umorzenia postępowania administracyjnego będzie stanowić narzędzie procesowe dla organu prowadzącego postępowanie, które służyć ma zablokowaniu dalszego prowadzenia drogi administracyjnej już rozpoczętej, w sytuacji zaistnienia braku którejkolwiek z przesłanek procesowych dopuszczalności postępowania administracyjnego.

B. Adamiak uważa bowiem, że: „dopuszczalność postępowania administracyjnego w postępowaniu oparta jest zarówno na zasadzie skargowości, jak i na zasadzie oficjalności, zależna od dwóch rodzajów przesłanek: przedmiotowych i podmiotowych”¹¹. Zdaniem B. Adamiak: „przesłanka dopuszczalności postępowania administracyjnego o charakterze przedmiotowym jest wyznaczona rodzajem spraw i formą ich rozstrzygnięcia”¹². Artykuł 1 pkt 1 k.p.a. nie zawiera pełnej regulacji, związanej z rodzajem spraw i formą ich rozstrzygnięcia. Konieczne jest tutaj zastosowanie przepisów prawa materialnego. To one kreują sprawy indywidualne i określają formę prawną ich rozstrzygnięcia. Zatem o sprawie indywidualnej można mówić jedynie wówczas, kiedy norma prawa materialnego daje możliwość autorytatywnej konkretyzacji w zakresie praw lub obowiązków prawnych jednostki. Wyłącza to zatem dopuszczalność domniemania sprawy indywidualnej. Uzasadnia również rozróżnienie domniemania sprawy indywidualnej od domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Forma rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej wyznaczana jest przez przepisy materialnego prawa administracyjnego. Wynika ona wprost z przepisu prawa, jak i z ustaleń terminologicznych. Czasami jednak brak jest określenia w przepisie prawa formy autorytatywnej konkretyzacji. Wówczas, wychodząc z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, dającej podstawę do procesu, przyjmuje się domniemanie załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej¹³. Przesłanka dopuszczalności postępowania administracyjnego o charakterze podmiotowym, w pierwszym aspekcie, związana jest z otwartą koncepcją ogólną zdolności prawnej do prowadzenia

¹¹ B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5, s. 15.

¹² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne, System prawa administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2010, s. 92–93.

¹³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo...*, s. 94.

procedury administracyjnej, zawężona następnie przez regulację kompetencji szczególnej¹⁴. W drugim aspekcie przesłanki podmiotowej dopuszczalności postępowania administracyjnego natomiast należy brać pod uwagę status prawny podmiotu, którego uprawnienia prawnego lub obowiązku prawnego dotyczy autorytatywna konkretyzacja normy prawa materialnego¹⁵.

Zatem brak chociażby jednej z przesłanek dopuszczalności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego skutkować będzie wydaniem decyzji o umorzeniu takiego postępowania. Tym samym przesłanki dopuszczalności postępowania administracyjnego należy odnieść do przesłanek umorzenia postępowania administracyjnego. Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne będzie mogło być umorzone zarówno z przyczyn podmiotowych (bezzprzedmiotowość podmiotowa), jak i z przyczyn przedmiotowych (bezzprzedmiotowość przedmiotowa).

2. Bezzprzedmiotowość pierwotna a bezzprzedmiotowość następcza

Oprócz charakteru przesłanek umorzenia postępowania administracyjnego (natury podmiotowej oraz przedmiotowej) istotny jest także moment ich zaistnienia. M. Romańska zauważa, że istnieją dwie sytuacje związane ze stanem bezzprzedmiotowości postępowania. Wyróżnia ona bezzprzedmiotowość postępowania administracyjnego mającą charakter pierwotny i następczy¹⁶.

Pierwotna bezzprzedmiotowość ma miejsce wtedy, gdy po wszczęciu postępowania administracyjnego i podjęciu w nim czynności procesowych okaże się, że w dacie wszczęcia postępowania nie istniała sprawa administracyjna, którą organ miałby rozstrzygać decyzją. Co do zasady, zdaniem M. Romańskiej: „pierwotna bezzprzedmiotowość postępowania administracyjnego powinna być stwierdzona jeszcze przed jego wszczęciem”. Autorka uważa również, że: „organ administracji publicznej nie powinien bowiem z urzędu wszczynać postępowania, które jest bezzprzedmiotowe, ani też dopuścić do jego wszczęcia na wniosek”¹⁷. Nie sposób jednak zgodzić się w całości z tym poglądem. Dostrzeżenie przez organ administracji publicznej stanu bezzprzedmiotowości postępowania nie jest często możliwe na etapie „przedprocesowym”. Wymaga to wielu czynności wyjaśniających, które powinny być jednak podejmowane w ramach już toczącego się postępowania, a nie poza nim. Dopiero po podjęciu tych czynności organ administracji publicznej jest w stanie dostrzec pierwotną bezzprzedmiotowość

¹⁴ B. Adamiak, *Koncepcja otwartej kompetencji ogólnej w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycyca, Warszawa 2008, s. 18–20.

¹⁵ B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Pośluszny, Z. Czarńnik, R. Sawuła, Przemyśl – Rzeszów 2009, s. 40.

¹⁶ M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 704; podobnie także: wyrok WSA w Rzeszowie z 17.6.2020 r., II SA/Rz 1383/19, LEX nr 3064957.

¹⁷ M. Romańska [w:] *Kodeks...*, s. 704.

postępowania. Wówczas dopiero ma obowiązek wydania decyzji o jego umorzeniu. Jedynie w sytuacjach oczywistej pierwotnej bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego można uniemożliwić uruchomienie procedury, czyli jeszcze przed jej wszczęciem. Jednak w takim przypadku organ zobowiązany jest nie do umorzenia, a do odmowy wszczęcia postępowania – zgodnie z art. 61a § 1 k.p.a. Słusznie natomiast zauważa się w piśmiennictwie, że: „niedostrzeżenie przesłanek pierwotnej bezprzedmiotowości postępowania na etapie jego wszczęcia nie oznacza jednak, że organ administracji publicznej nie może dostrzec bezprzedmiotowości postępowania później, w toku czynności procesowych”¹⁸.

Pierwotna bezprzedmiotowość postępowania jest zatem stanem, który istnieje już przed wszczęciem postępowania administracyjnego. Organ administracji publicznej często jednak nie jest w stanie dostrzec tego faktu zanim dojdzie do jego wszczęcia. Dostrzeżenie tego wiązać się będzie z podjęciem wielu czynności procesowych przez organ prowadzący postępowanie. Związane będzie to ze skomplikowanym stanem prawnym i faktycznym sprawy, wielością podmiotów w nim występujących bądź też innymi okolicznościami, które będą wymagały od organu podjęcia odpowiednich czynności procesowych.

Następcza bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego ma miejsce wtedy, gdy w toku postępowania odpadną przesłanki decydujące o dopuszczalności jego prowadzenia, czyli o istnieniu sprawy administracyjnej¹⁹. Przesłanka umorzenia postępowania może istnieć jeszcze przed wszczęciem postępowania, co zostanie ujawnione dopiero w toczącym się postępowaniu, a może ona powstać także w czasie trwania postępowania, a więc w sprawie już zawisłej przed organem administracyjnym²⁰. Następczą bezprzedmiotowość należy łączyć nie tylko z przesłanką sprawy administracyjnej, a z każdą z czterech przesłanek dopuszczalności jurysdykcyjnego postępowania. Oznaczać będzie to zaistnienie stanu bezprzedmiotowości w ramach już toczącej się procedury administracyjnej.

Następcza bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego zaistnieje zatem wówczas, gdy dopiero w toku prowadzonego postępowania odpadnie jedna z przesłanek umożliwiająca wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie. Należy zauważyć, że organ administracji publicznej zobowiązany jest badać istnienie przesłanek dopuszczalności postępowania administracyjnego na każdym etapie procesowym – od momentu wszczęcia postępowania aż do wydania decyzji administracyjnej. Odpadnięcie którejkolwiek z przesłanek może nastąpić na każdym etapie proceduralnym. W wypadku zaistnienia braku takiej przesłanki następuje stan niedopuszczalności postępowania administracyjnego. W takiej sytuacji zamyka się dla strony możliwość dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego, a organ administracji publicznej zobowiązany jest wydać decyzję o jego umorzeniu.

Podobne stanowisko, związane z pierwotną i następczą bezprzedmiotowością postępowania, prezentowane jest również w orzecznictwie sądowym. WSA w Gdańsku

¹⁸ M. Romańska [w:] *Kodeks...*, s. 704.

¹⁹ M. Romańska [w:] *Kodeks...*, s. 704.

²⁰ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 415.

w wyroku z 9.9.2010 r. podkreślił, że przyczyna bezprzedmiotowości może istnieć przed wszczęciem postępowania, jak i pojawić się po jego wszczęciu, a przed jego zakończeniem. W każdym z tych przypadków stwierdzenie bezprzedmiotowości, na jakimkolwiek etapie postępowania, obliguje organ do umorzenia postępowania w oparciu o art. 105 § 1 k.p.a.²¹ Należy bowiem przychylić się do poglądu, zgodnie z którym stan bezprzedmiotowości może powstać zarówno na etapie „przedprocesowym” (przed wszczęciem postępowania) bądź w toku prowadzonego postępowania. Należy jednak podkreślić, że powstanie stan bezprzedmiotowości, a jego rozpoznanie przez organ administracji publicznej może zaistnieć na różnych etapach postępowania. Stan bezprzedmiotowości może bowiem zaistnieć zarówno przed wszczęciem postępowania, jak i po jego wszczęciu, jednak rozpoznany przez organ może być dopiero na etapie już prowadzonego postępowania. W każdej jednak z tych sytuacji organ prowadzący postępowanie jest zobowiązany niezwłocznie po rozpoznaniu stanu bezprzedmiotowości postępowania wydać decyzję o jego umorzeniu.

Pierwotna i następcza bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego związana jest z momentem powstania tego stanu, a także momentem jego rozpoznania przez organ administracji publicznej. Z punktu widzenia dopuszczalności postępowania i konsekwencji prawnych z tym związanych istotny jest moment dostrzeżenia faktu niedopuszczalności postępowania przez organ administracji. Rozpoznanie braku którejkolwiek z przesłanek w toku postępowania będzie skutkowało umorzeniem postępowania. Natomiast dostrzeżenie „oczywistej” pierwotnej bezprzedmiotowości przed wszczęciem postępowania powinno skutkować odmową wszczęcia postępowania – zgodnie z art. 61a § 1 k.p.a. Należy jednak podkreślić, że pierwotna bezprzedmiotowość musi wówczas mieć charakter oczywisty i być dostrzegalna „na pierwszy rzut oka”.

3. Ujęcie zakresu pojęcia bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego w doktrynie

W doktrynie postępowania administracyjnego instytucja umorzenia postępowania administracyjnego analizowana jest z perspektywy braku przedmiotu postępowania (braku indywidualnej sprawy administracyjnej).

Zdaniem A. Wróbla:

przepis art. 105 k.p.a. kładzie akcent nie na przeszkodę w prowadzeniu postępowania, lecz na bezprzedmiotowość, czyli brak przedmiotu postępowania administracyjnego. Przedmiotem postępowania administracyjnego natomiast jest sprawa administracyjna w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Prowadzi to do wniosku, że postępowanie administracyjne staje się bezprzedmiotowe, gdy sprawa, która miała być załatwiona w drodze decyzji, albo nie miała charakteru sprawy administracyjnej jeszcze przed datą wszczęcia postępowania, albo utraciła ten charakter w toku postępowania administracyjnego. W pierwszym wypadku postępowanie stało się bezprzedmiotowe, bowiem przyczyna bezprzedmiotowości została wykryta w toku postępowania, w drugim natomiast dlatego,

²¹ Wyrok WSA w Gdańsku z 9.9.2010 r., II SA/Gd 230/10, LEX nr 752425; podobnie także wyrok WSA w Gliwicach z 17.5.2017 r., IV SA/Gl 1106/16, LEX nr 2307458.

że przyczyna bezprzedmiotowości pojawiła się po wszczęciu postępowania, a przed jego zakończeniem²².

Zdaniem J. Borkowskiego: „bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, o której stanowi się w art. 105 § 1 k.p.a., oznacza, że brak jest któregoś z elementu materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty”. Jak podkreśla: „przesłanka umorzenia postępowania może istnieć jeszcze przed wszczęciem postępowania, co zostanie ujawnione dopiero w toczącym się postępowaniu, a może ona powstać także w czasie trwania postępowania, a więc w sprawie już zawieszanej przed organem administracyjnym”²³. Ustalenie istnienia bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego stwarza obowiązki zakończenia postępowania w danej instancji przez jego umorzenie, ponieważ nie będzie wtedy podstaw do rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. Dalsze prowadzenie postępowania w takim przypadku, jego zdaniem, stanowiłoby o jego wadliwości, mającej istotny wpływ na wynik sprawy²⁴.

Podobny pogląd prezentowany jest także w orzecznictwie. WSA w Gliwicach w wyroku z 21.2.2018 r. stwierdził, że sprawa administracyjna jest bowiem bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. wtedy, gdy nie ma materialnoprawnych podstaw do władczej ingerencji organu administracyjnego, czyli nie powinna podlegać załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej. Wówczas jakiegokolwiek rozstrzygnięcie merytoryczne, pozytywne czy negatywne, jest prawnie niedopuszczalne²⁵.

Rozpatrywanie zagadnienia umorzenia postępowania jedynie z perspektywy istnienia bądź nieistnienia indywidualnej sprawy administracyjnej (zatem spełnienia jednej z czterech przesłanek procesowych dopuszczalności postępowania) jest nazbyt wąskie. Instytucja umorzenia postępowania stanowi narzędzie procesowe, który ma zablokować dalsze prowadzenie wszczętego już jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, jednak z powodu braku zaistnienia każdej z przesłanek procesowych dopuszczalności postępowania administracyjnego – zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych. Zatem dotyczyć to będzie dopuszczalności przedmiotowej, jak i podmiotowej postępowania administracyjnego.

W tym kontekście przydatny jest podział przyczyn bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego na przyczyny mające charakter podmiotowy i przedmiotowy²⁶. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a., występuje wówczas, gdy odpada jeden z elementów takiego postępowania, zarówno o charakterze podmiotowym, jak i przedmiotowym²⁷. Należy jednak zaznaczyć, że

²² A. Wróbel [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2016, s. 563–564.

²³ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 415.

²⁴ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 414.

²⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 21.2.2018 r., II SA/Gl 1088/17, LEX nr 2470680.

²⁶ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 414.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 29.8.2007 r., VII SA/Wa 774/07, LEX nr 500380; podobnie także: wyrok WSA w Warszawie z 11.1.2021 r., VII SA/Wa 309/20, LEX nr 3156978; wyrok NSA z 18.2.2020 r., II OSK 1230/18, LEX nr 3027061.

takie ujęcie przyczyn o charakterze podmiotowym i przedmiotowym jest zbyt wąskie. Przyczyny te bowiem należy odnieść do przesłanek procesowych dopuszczalności postępowania administracyjnego – zarówno tych o charakterze podmiotowym, jak i tych o charakterze przedmiotowym.

4. Bezprzedmiotowość podmiotowa jako przesłanka umorzenia postępowania administracyjnego

Bezprzedmiotowość podmiotowa związana będzie z brakiem jednej z przesłanek o charakterze podmiotowym – brakiem legitymacji procesowej strony oraz brakiem właściwości organu administracji do rozpoznania sprawy.

Bezprzedmiotowość podmiotowa wiąże się z niemożliwością ukształtowania stosunku administracyjnoprawnego, ze względu na brak elementu podmiotowego potencjalnego stosunku prawnego²⁸. Należy podkreślić, że na elementy tego stosunku składają się – mająca interes prawny strona postępowania administracyjnego oraz właściwy do prowadzenia postępowania organ administracji publicznej.

Pierwszym z elementów podmiotowych postępowania administracyjnego (przesłanek podmiotowych postępowania administracyjnego) jest mająca interes prawny strona postępowania. Z tego też względu, jak podkreśla A. Wróbel:

postępowanie staje się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a., gdy (jedyna) strona postępowania administracyjnego utraciła przymioty, o których mowa w art. 28 k.p.a., lub skutek śmierci strony w toku postępowania dotyczącego praw ściśle z osobą zmarłej strony. W pierwszym wypadku chodzi o powstałe w toku postępowania administracyjnego znane prawu polskiemu tzw. przekształcenia podmiotowe w związku z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych czy komunalizacją mienia państwowego, w których brak sukcesji czy następstwa prawnego po zlikwidowanych a podstawie przepisach ustawowych jednostkach organizacyjnych, których praw i obowiązków dotyczyło to postępowanie. W drugim przypadku chodzi o sytuacje, w których śmierć strony nie stanowi przesłanki zawieszenia postępowania, lecz czyni postępowanie bezprzedmiotowym. W tym ostatnim wypadku przyjmuje się, że śmierć strony w toku postępowania administracyjnego stanowi podstawę umorzenia tylko wówczas, gdy sprawa dotyczy prawa lub obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłej strony²⁹.

Do takich uprawnień W. Hybiak zalicza: „wniosek strony o wydanie decyzji o zmianie imienia i nazwiska, w tym również nazwiska rodowego kobiety, która nie pozostaje w związku małżeńskim i nie posiada wstępnych ani zstępnych czy podanie osoby zamieszkałej w Polsce o wydanie uprawniającego wyjazdu za granicę”³⁰. Podobnie wypowiedział się NSA oz. w Katowicach w wyroku z 28.11.1996 r., w którym podkreślił, że w przypadku, gdy postępowanie administracyjne dotyczy uprawnień o charakterze

²⁸ M. Dyl [w:] *Kodeks...*, s. 571.

²⁹ A. Wróbel [w:] *Kodeks...* s. 565.

³⁰ W. Hybiak, *Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego*, Poznań 1983, s. 13.

osobistym, bezprzedmiotowość ma charakter trwały i nieusuwalny w ujęciu prawnym, co stanowi podstawę do umorzenia postępowania³¹.

B. Adamiak podkreśla natomiast, że: „brak żądania legitymowanego podmiotu przesądza o bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego, jednak ustalając status strony w postępowaniu organ administracji publicznej, obowiązany jest interpretować art. 28 k.p.a. ustalający zakres pojęcia strony przez pryzmat regulacji dotyczących działania pełnomocnika”³². WSA w Warszawie w wyroku z 8.3.2007 r. podkreślił natomiast, że sam fakt braków i nieprawidłowości dotyczących udzielenia pełnomocnictwa nie może skutkować uznaniem istnienia bezprzedmiotowości podmiotowej i tym samym umorzeniem postępowania odwoławczego³³. Należy zatem podkreślić, że organ prowadzący postępowanie nie może umorzyć postępowania z powodu nieprawidłowości związanych z udzielonym pełnomocnictwem. Umorzenie postępowania z tego powodu byłoby nadużyciem ze strony organu prowadzącego postępowanie. Jednostka w takiej sytuacji posiada legitymację procesową do bycia stroną postępowania, a jedynie braki bądź nieprawidłowości związane z udzielonym pełnomocnictwem uniemożliwiają jej korzystanie ze swoich uprawnień procesowych. W takiej sytuacji zatem organ, zgodnie z zasadą udzielania niezbędnej informacji prawnej stronom i uczestnikom postępowania, powinien wezwać stronę do uzupełnienia braków bądź nieprawidłowości związanych z udzielonym pełnomocnictwem.

Drugim elementem podmiotowym postępowania administracyjnego jest właściwy do prowadzenia danej sprawy organ administracji publicznej. Zasadą jest to, że przed wszczęciem postępowania z urzędu organ administracji publicznej bada swoją właściwość, nie podejmując czynności w razie negatywnej oceny tego czynnika, natomiast w przypadku rozpoznawania żądania strony w zakresie wszczęcia postępowania, w razie stwierdzenia braku właściwości, przekazuje podanie do organu właściwego w sprawie, w trybie art. 65 § 1 k.p.a.³⁴ Pierwszym obowiązkiem każdego organu jest ustalenie, czy ma właściwość do rozpoznania sprawy – ustalenie braku właściwości zwalnia od jej merytorycznego rozpoznania³⁵. Natomiast w sytuacji, gdy w wyniku wadliwej oceny swojej właściwości organ administracji publicznej wszczął postępowanie, jest wówczas obowiązany je umorzyć³⁶. Podobny pogląd wyraził WSA w Warszawie w wyroku z 20.3.2007 r., w którym stwierdził, że jeżeli w trakcie prowadzonego postępowania organ stwierdzi swoją niewłaściwość, obowiązany jest zakończyć postępowanie decyzją o umorzeniu postępowania³⁷.

W przypadku umorzenia postępowania administracyjnego z powodu bezprzedmiotowości związanej z brakiem właściwości organu administracyjnego, po wydaniu

³¹ Wyrok NSA oz. w Katowicach z 28.11.1996 r., SA/Ka 2224/95, LEX nr 28946.

³² B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 8, s. 29.

³³ Wyrok WSA w Warszawie z 8.3.2007 r., I SA/Wa 52/07, LEX nr 315053.

³⁴ M. Dyl [w:] *Kodeks...*, s. 572.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 18.6.2020 r., VII SA/Wa 2673/19, LEX nr 3078452.

³⁶ B. Adamiak, *Przedmiot...*, s. 29.

³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 20.3.2007 r., VII SA/Wa 2460/06, LEX nr 337011.

decyzji o umorzeniu postępowania organ zobowiązany jest przekazać sprawę do organu właściwego – na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. Jak podkreślił WSA w Warszawie w wyroku z 24.2.2009 r., różne mogą być etapy postępowania administracyjnego, na których organ administracji publicznej stwierdzi swoją niewłaściwość do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli organ, do którego wniesiono podanie, przed wszczęciem postępowania administracyjnego stwierdzi swoją niewłaściwość w sprawie, a sprawa podlega rozpatrzeniu w trybie administracyjnym, to zgodnie z art. 65 § 1 k.p.a. przekaze to podanie niezwłocznie do organu właściwego w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Jeżeli organ administracji publicznej stwierdzi swoją niewłaściwość na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, to zobowiązany jest umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., a sam wniosek przekazać do załatwienia organowi właściwemu zgodnie z art. 65 § 1 k.p.a. Postępowanie administracyjne prowadzone przez organ z naruszeniem przepisów o właściwości jest postępowaniem bezprzedmiotowym przed tym organem³⁸.

W orzecznictwie sądowym można się również spotkać ze stanowiskiem, zgodnie z którym regulacja art. 65 § 1 k.p.a. ma zastosowanie wyłącznie do etapu wszczęcia postępowania. WSA w Warszawie w wyroku z 20.3.2007 r. stwierdził, że zarówno przepis art. 65 § 1 k.p.a., jak i przepis art. 66 § 3 k.p.a. regulują wyłącznie ustalenie braku właściwości w fazie wszczęcia postępowania³⁹. Podobne stanowisko wyraził WSA w Warszawie wyroku z 4.12.2007 r., podkreślił natomiast, że przepis art. 65 § 1 k.p.a. odnosi się do sytuacji ustalenia braku właściwości w fazie wszczęcia postępowania, o czym przesądza zarówno treść tego artykułu, jak i zamieszczenie w rozdziale I, regulującym wszczęcie postępowania⁴⁰. Pogląd ten jednak nie zasługuje na aprobatę. Z regulacji art. 19 k.p.a. wynika bowiem obowiązek badania swojej właściwości przez organ na każdym etapie postępowania, nie tylko na etapie wszczęcia postępowania. Jak podkreśla B. Adamiak: „artykuł 19 k.p.a. nakłada na organy administracji publicznej obowiązek kontroli swojej właściwości z urzędu. Organy muszą zatem kontrolować swoją właściwość od momentu wszczęcia postępowania do rozstrzygnięcia sprawy decyzją kończącą postępowanie w sprawie”⁴¹. Należy zatem podkreślić, że decyzja o umorzeniu postępowania z powodu niewłaściwości organu może zostać wydana na każdym jego etapie – zarówno na etapie wszczęcia, jak i w toku prowadzonego postępowania. Jednak w przypadku ustalenia przez organ prowadzący organu właściwego w sprawie, jest on obowiązany, oprócz wydania decyzji o umorzeniu, także do przekazania sprawy organowi właściwemu.

5. Bezprzedmiotowość przedmiotowa jako przesłanka umorzenia postępowania administracyjnego

Drugim rodzajem bezprzedmiotowości jest bezprzedmiotowość przedmiotowa, która wiąże się z istnieniem przesłanek dopuszczalności drogi administracyjnej

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 24.2.2009 r., I SA/Wa 1106/08, LEX nr 545103.

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 20.3.2007 r., VII SA/Wa 2460/06, LEX nr 337011.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 4.12.2007 r., II SA/Wa 1428/07, LEX nr 501562.

⁴¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 107.

o charakterze przedmiotowym. Do tych przesłanek należy zaliczyć: obowiązek rozstrzygnięcia danej sprawy w formie decyzji administracyjnej oraz istnienie indywidualnej i konkretnej sprawy o charakterze administracyjnym. W wypadku braku którejkolwiek z przesłanek organ zobowiązany jest umorzyć postępowanie z powodu jego bezprzedmiotowości przedmiotowej.

Zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy Kodeksu stanowią inaczej. Formą rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w postępowaniu administracyjnym będzie zatem decyzja administracyjna. Jednak nie należy jej stosować wówczas, kiedy nie dochodzi do władczej ingerencji w sferę sytuacji prawnej jednostki. W wyroku NSA z 21.2.2006 r. sąd podkreślił, że sprawa administracyjna jest bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. wtedy, gdy nie ma materialnoprawnych podstaw do władczej, w formie decyzji administracyjnej ingerencji organu administracyjnego. Wówczas jakiegokolwiek rozstrzygnięcie merytoryczne, pozytywne czy negatywne, staje się prawnie niedopuszczalne⁴². Gdy brakuje przedmiotu postępowania, można mówić o braku przesłanki przedmiotowej do merytorycznego rozstrzygnięcia. Tym przedmiotem jest zaś konkretna sprawa, w której organ administracji jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu⁴³. Podobny pogląd wyraził WSA w Warszawie w wyroku z 27.11.2013 r., w którym zaznaczył, że postępowanie można zakwalifikować jako bezprzedmiotowe, gdy sprawa indywidualna nie podlegała i nie podlega merytorycznemu załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej lub postanowienia⁴⁴. Podobnie przyjął WSA w Gliwicach w wyroku z 20.10.2010 r., w którym uznał, że na wprowadzanie ścieków do urządzeń kanalizacyjnych nie jest wymagane pozwolenie wodnoprawne, o ile nie chodzi o ścieki przemysłowe zawierające substancje szczególnie szkodliwe. Brak wymogu prawnego uzyskania decyzji oznacza zaś bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a.⁴⁵

Podobne stanowisko wyrażane jest również w doktrynie. Skoro decyzja administracyjna jako forma działania administracji może być stosowana wtedy, gdy prawo administracyjne materialne przewiduje podstawę do jej wydania, to o bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego decyduje stwierdzenie, że ustawodawca w ogóle nie przewidział możliwości stosowania formy decyzji administracyjnej w określonej sytuacji społecznej, z tego powodu, że pozostaje ona poza zakresem zadań i kompetencji przypisanych organowi administracji publicznej albo dlatego, że właściwą reakcją na tę sytuację ma być zastosowanie innych form niż decyzja⁴⁶. Należy jednak zauważyć, że wówczas, kiedy ustawodawca nie przewidział formy dla danego rodzaju działania, konieczne jest stosowanie domniemania formy decyzji administracyjnej, ale tylko

⁴² Wyrok NSA z 21.2.2006 r., I OSK 967/05, LEX nr 201507.

⁴³ Wyrok WSA w Łodzi z 10.3.2021 r., II SA/Łd 517/20, LEX nr 3157815; podobnie także: wyrok WSA w Gliwicach z 25.2.2021 r., I SA/Gl 1204/20, LEX nr 3156608.

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 27.11.2013 r., VIII SA/Wa 657/13, LEX nr 1408058.

⁴⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 20.10.2010 r., SA/Gl 565/10, LEX nr 668551.

⁴⁶ M. Romańska [w:] *Kodeks...*, s. 705.

w takich wypadkach, kiedy dochodzi do władczej ingerencji w sytuację prawną jednostki. W pozostałych jednak przypadkach (braku władczej ingerencji) forma prawna decyzji jest niedopuszczalna, a postępowanie wszczęte w takich okolicznościach jest bezprzedmiotowe – zatem podlega umorzeniu.

Bezprzedmiotowość przedmiotowa będzie miała miejsce również w sytuacji uchylenia podstawy prawnej, na podstawie której organ administracji publicznej może rozstrzygnąć daną sprawę administracyjną w formie decyzji. Jak podkreśla M. Romańska: „do takiego rezultatu prowadzi zmiana prawa w toku postępowania administracyjnego polegająca na odstąpieniu przez ustawodawcę od możliwości stosowania formy decyzji administracyjnej w określonej sytuacji społecznej, wyrażająca się w uchyleniu przepisu, z którego organ wywodził swoją kompetencję do zastosowania tej formy”. Zdaniem M. Romańskiej: „jeśli ustawodawca, uchylając przepis będący podstawą wydawania decyzji administracyjnych w określonych sytuacjach faktycznych, nie postanowi, że w sprawach wszczętych i niezakończonych należy stosować dotychczasowe rozwiązania, to postępowanie administracyjne, w którym przed zmianą prawa nie doszło do wydania ostatecznej decyzji, należy umorzyć⁴⁷”. Podobny pogląd wyraził WSA w Krakowie w wyroku z 5.10.2011 r., w którym stwierdził, że bezprzedmiotowe będzie postępowanie w sprawie, która przestała być regulowana przepisami dającymi podstawę do wydania decyzji administracyjnej. Zmiana stanu prawnego w toku postępowania administracyjnego prowadzić musi do umorzenia postępowania zawsze wtedy, gdy na podstawie nowego stanu prawnego nie będzie istniał dawny przedmiot rozstrzygnięcia⁴⁸.

Sytuację odpadnięcia podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej należy odróżnić od sytuacji, w której w toku postępowania okaże się, że dla ustalonego stanu faktycznego należy zastosować inną podstawę prawną. Jak podkreślił WSA w Warszawie w wyroku z 19.1.2006 r., jeżeli przy rozstrzygnięciu sprawy okaże się, że dla ustalonego stanu faktycznego należy zastosować inną podstawę prawną niż przyjęta we wcześniejszych fazach postępowania, nie oznacza to, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe, gdyż sprawa ma nadal swój przedmiot, tyle, iż podlegający innej kwalifikacji prawnej⁴⁹. W takim przypadku organ orzekający jest zobowiązany do prowadzenia postępowania opierając się na innej podstawie prawnej. Należy bowiem zauważyć, że rozpoznawanie sprawy administracyjnej ma charakter dynamiczny. Tym samym w toku prowadzonych czynności wyjaśniających może ulec zmianie podstawa prawna do wydania decyzji, na której opierał się organ orzekający. Nie jest to natomiast wystarczająca przesłanka do zakwalifikowania takiego postępowania jako bezprzedmiotowego. W takich okolicznościach umorzenie postępowania (z przyczyn przedmiotowych) jest niedopuszczalne.

Bezprzedmiotowość przedmiotowa będzie miała miejsce również wtedy, kiedy dana sprawa nie będzie miała charakteru sprawy administracyjnej. Jak podkreślił NSA w wyroku z 14.3.2002 r., co do zasady, przedmiotem postępowania administracyjnego

⁴⁷ M. Romańska [w:] *Kodeks...*, s. 705.

⁴⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 5.11.2011 r., II SA/Kr 942/10, LEX nr 984767.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 19.1.2006 r., VII SA/Wa 1119/05, LEX 206525.

są sprawy indywidualne z zakresu prawa administracyjnego, a w przypadku szczególnego upoważnienia ustawowego – sprawy z zakresu prawa cywilnego, ubezpieczeń społecznych i prawa pracy⁵⁰. Zatem, jak stwierdził NSA w wyroku z 22.5.2001 r., postępowanie w sprawie należącej do kognicji sądu powszechnego, jako sprawa cywilna, sprawia, iż postępowanie wszczęte przed organem administracji, jako bezprzedmiotowe, podlega umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.⁵¹ Podobne stanowisko wyraził NSA w wyroku z 6.9.2007 r., w którym podkreślił, że żądanie o charakterze cywilnoprawnym skierowane do organu administracji rządowej lub samorządowej nie wszczyna postępowania na podstawie art. 61 § 3 k.p.a., jednakże gdy w wyniku wadliwej oceny przepisów o właściwości organ wszczął postępowanie, musi je zakończyć w sposób przewidziany w Kodeksie postępowania administracyjnego, a więc wydając decyzję (art. 104 § 1 k.p.a.), w takim przypadku o umorzeniu postępowania (art. 105 § 1 k.p.a.)⁵². Przyjęcie takiego stanowiska należy uznać za słuszne. Rozdzielenie drogi postępowania administracyjnego od drogi postępowania cywilnego jest konieczne ze względu na inny charakter prawny rozstrzyganych spraw. Organy administracji publicznej powołane są do rozstrzygania spraw o charakterze *stricte* administracyjnym. Poddawanie kognicji organów administracyjnych spraw cywilnych nie jest korzystne z punktu widzenia ochrony praw jednostki. Należy podkreślić, że takimi sprawami powinny zajmować się powołane do tego sądy powszechne. Poddanie kognicji administracyjnej niektórych spraw cywilnych powinno mieć charakter wyjątkowy i być podyktowane szczególnymi względami.

W orzecznictwie podkreśla się również, że postępowanie administracyjne powinno być umorzone bez względu na to, kiedy dana sprawa utraciła przymiot sprawy administracyjnej. Jak podkreślił NSA w wyroku z 13.2.2001 r., postępowanie administracyjne staje się bowiem bezprzedmiotowe, gdy sprawa, która miała być załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, albo nie miała charakteru sprawy administracyjnej jeszcze przed datą wszczęcia postępowania, albo utraciła charakter sprawy administracyjnej w toku prowadzonego postępowania⁵³.

6. Forma procesowa umorzenia postępowania administracyjnego

Umorzenie postępowania administracyjnego, jak wynika z art. 105 § 1 k.p.a., następuje poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Jak podkreślił jednak WSA w Warszawie w wyroku z 10.5.2017 r., decyzja o umorzeniu postępowania nie rozstrzyga o materialnoprawnych uprawnieniach i obowiązkach strony. Wywiera ona inny skutek: przyjmuje, że nie ma przesłanek do merytorycznego orzekania co do istoty sprawy. Skutki

⁵⁰ Wyrok NSA z 14.3.2002 r., I SA 1940/00, LEX nr 162295.

⁵¹ Wyrok NSA z 22.5.2001 r., II SA 1233/00, LEX nr 75528.

⁵² Wyrok NSA z 6.9.2007 r., I OSK 1337/06, LEX nr 382248.

⁵³ Wyrok NSA z 13.2.2001 r., I SA 2032/99, LEX nr 75519; podobnie także: wyrok WSA w Poznaniu z 8.3.2018 r., III SA/Po 26/18, LEX nr 2466536.

tej decyzji mają charakter procesowy. Nie kształtuje się stosunek materialnoprawny⁵⁴. Decyzja o umorzeniu postępowania ma tę specyficzną cechę, że przerywa postępowanie administracyjne, w tym także postępowanie dowodowe i wyjaśniające bez żadnych gwarancji na merytoryczne rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy, a zatem nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty w całości lub części⁵⁵.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się również fakt, iż decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego ma charakter związany. W wyroku NSA oz. w Krakowie z 14.5.1998 r. sąd podkreślił, że w myśl art. 105 § 1 k.p.a., gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji państwowej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania. Użycie przez ustawodawcę słowa „wydaje”, a nie „może wydać” oznacza, że wydanie decyzji o umorzeniu postępowania jest obligatoryjne, gdy postępowanie stało się bezprzedmiotowe z jakiegokolwiek przyczyny. Tym bardziej należy więc tak postąpić, gdy postępowanie od samego początku było bezprzedmiotowe⁵⁶.

W doktrynie prawa administracyjnego kwestionuje się jednak taką formę procesową (decyzję administracyjną) umorzenia postępowania administracyjnego – w przypadku zaistnienia braku interesu prawnego strony, a tym samym braku legitymacji procesowej strony postępowania administracyjnego. Zdaniem Z.R. Kmiecika:

przyjęcie, iż w powyższej sytuacji ma nastąpić umorzenie postępowania – pomijając jego sprzeczność z treścią art. 105 k.p.a. – rodziłoby problem mocy prawnej decyzji o umorzeniu, jej adresata, obowiązku jej doręczenia i możliwości jej zaskarżenia. Należy zważyć bowiem, że decyzja o umorzeniu (którą organ miałby kończyć postępowanie w razie stwierdzenia po przeprowadzeniu postępowania, że podmiot na którego żądanie przeprowadzono postępowanie, nie ma interesu prawnego) musiałaby być skierowana do osoby niebędącej stroną albo musiałaby nie zawierać w ogóle oznaczenia strony. W pierwszym przypadku decyzja – w myśl art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. – byłaby nieważna, w drugim natomiast – zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie i doktrynie poglądem – musiałaby być uznana za nieistniejącą⁵⁷.

Taki pogląd nie zasługuje jednak w pełni na aprobatę. Co prawda, decyzja administracyjna, co do zasady, musi być skierowana do strony postępowania, a skierowanie jej do podmiotu niebędącego stroną stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności, jednak należy podkreślić, że decyzja o umorzeniu jest szczególnym rodzajem decyzji o charakterze niemerytorycznym (procesowym).

Przepis art. 104 § 2 k.p.a. stanowi, że decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Tym samym

⁵⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 10.5.2017 r., II SA/Wa 1325/16, LEX nr 2348962; podobnie także: wyrok WSA w Warszawie z 19.6.2020 r., IV SA/Wa 1055/20, LEX nr 3110942; wyrok WSA w Olsztynie z 18.12.2018 r., II SA/Ol 820/18 LEX nr 2608682.

⁵⁵ W. Hybiak, *Umorzenie postępowania administracyjnego*, „Organizacja Metody Technika” 1985, nr 1, s. 12.

⁵⁶ Wyrok NSA oz. w Krakowie z 14.5.1998 r., I SA/Kr 1141/97, LEX nr 33605; podobnie także: wyrok NSA z 21.8.2018 r., I OSK 2356/16, LEX nr 2562539.

⁵⁷ Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 210.

ustawodawca dopuszcza możliwość wydania decyzji „kończących sprawę w inny sposób”. Zatem jest możliwość wydania w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego decyzji o charakterze niemerytorycznym (procesowym), które nie będą rozstrzygały sprawy co do istoty, a jednak kończyć będą tok postępowania. Do takich decyzji, z pewnością, można zaliczyć decyzję o umorzeniu postępowania.

Warty jest również podkreślenia fakt, że prawodawca nie przewidział innej możliwości procesowej zakończenia już prowadzonego postępowania, w przypadku zaistnienia braku interesu prawnego strony, jak wydanie decyzji o umorzeniu postępowania. Należy bowiem zauważyć, że w ramach już toczącej się procedury administracyjnej nie jest możliwe zastosowanie instytucji odmowy wszczęcia postępowania (art. 61a k.p.a.), gdyż zostało ono wszczęte i już się toczy. Tym samym, gdyby przyjął założenie, że nie jest możliwe w takiej sytuacji (brak interesu prawnego strony) umorzenie postępowania w formie decyzji, organ nie miałby do zastosowania żadnego narzędzia procesowego. Doprowadziłoby to do niemożliwości zakończenia postępowania administracyjnego, a jednocześnie braku możliwości podjęcia jakiegokolwiek dalszej aktywności procesowej organu.

Jednym z rozwiązań legislacyjnych, które rozwiązałyby wątpliwości co do formy procesowej umorzenia postępowania administracyjnego, mogłoby być zastąpienie decyzji administracyjnej formą postanowienia. Postanowienie jest aktem administracyjnym o charakterze procesowym, jednak zakres adresatów nie ogranicza się jedynie do stron postępowania. Akt ten może być kierowany także do innych podmiotów, niemających interesu prawnego w postępowaniu. Na przykład, na podstawie art. 96 k.p.a., organ administracji publicznej może ukarać grzywną (wydając postanowienie) świadków, biegłych i inne osoby uczestniczące w rozprawie. Ponadto, zgodnie z art. 123 § 2 k.p.a., postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy Kodeksu stanowią inaczej. Ustawodawca zatem dopuszcza możliwość stosowania tego aktu we wszelkich przypadkach, kiedy wymagają tego okoliczności sprawy, w tym także mogłaby być to sytuacja niemerytorycznego zakończenia toku postępowania (umorzenie postępowania).

Należy bowiem podkreślić, że forma postanowienia przewidziana jest również w przepisach procedury cywilnej. Zgodnie z art. 355 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego⁵⁸ sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli powód cofnął ze skutkiem prawnym pozew lub jeżeli wydanie wyroku stało się z innych przyczyn zbędne lub niedopuszczalne. Podobne uregulowanie obowiązuje w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Zgodnie bowiem z art. 131 Ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁹ postanowienie w przedmiocie zawieszenia, podjęcia i umorzenia postępowania może zapaść na posiedzeniu niejawnym.

W postępowaniu cywilnym i sądownoadministracyjnym ustawodawca kwestię umorzenia postępowania potraktował jako zagadnienie procesowe, tym samym nadał mu formę właśnie postanowienia. Konsekwentnie zatem taką samą formę powinien

⁵⁸ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2020, poz. 575 ze zm.), dalej: k.p.c.

⁵⁹ Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019, nr 2325 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

zastosować w przypadku procedury administracyjnej. Wszak umorzenie postępowania administracyjnego jest również kwestią proceduralną.

Z punktu widzenia praw jednostki i możliwości kwestionowania zasadności umorzenia postępowania wprowadzenie aktu procesowego postanowienia o umorzeniu, poza „zamianą” rodzaju aktu administracyjnego, niewiele zmienia. Postanowienie takie, tak samo jak decyzja, musi: zawierać elementy składowe identyczne jak w decyzji, być skutecznie doręczone adresatowi oraz może być zaskarżone w drodze zwykłych środków zaskarżenia (zażalenie). Należałoby jedynie postulować wprowadzenie dłuższego terminu do zaskarżenia owego postanowienia. Wyjątkowo w tej sytuacji (ze względu na specyfikę instytucji umorzenia postępowania) termin do wniesienia powinien wynosić 14 dni, a nie, jak w przypadku innych rodzajów postanowień, 7 dni. Ponadto jednostce niezadowolonej z umorzenia postępowania przysługiwałaby skarga do sądu administracyjnego. W tym wypadku zakres kognicji sądów administracyjnych jest dość szeroki, obejmuje postanowienia, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.). W tym katalogu zatem mieściłoby się także postanowienie o umorzeniu postępowania.

Należy także zaznaczyć, że wątpliwości co do mocy prawnej formy umorzenia postępowania administracyjnego dotyczą jedynie jednej przesłanki dopuszczalności postępowania administracyjnego – legitymacji procesowej strony. W sytuacji natomiast pozostałych przesłanek takie wątpliwości nie znajdują uzasadnienia. Należy zatem podkreślić, że zmiana formy umorzenia postępowania administracyjnego nie wpłynie w żaden sposób na sytuację procesową jednostki (w tym możliwości kwestionowania zasadności umorzenia zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądowej), a spowoduje jedynie, że argument dotyczący wątpliwości co do mocy prawnej decyzji o umorzeniu (w przypadku braku interesu prawnego) przestanie mieć rację bytu.

7. Zakończenie

Podstawowym narzędziem procesowym jednak stosowanym przez organy administracji publicznej w przypadku wystąpienia niedopuszczalności drogi postępowania administracyjnego powinno być umorzenie takiego postępowania z powodu jego bezprzedmiotowości. Zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a., gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Wydanie takiej decyzji jest konsekwencją prawną niedopuszczalności postępowania, o charakterze procesowym – podjętą w ramach toczącego się postępowania – gwarantując tym samym jednostce możliwość skutecznej obrony jej interesów w ramach formalnie wszczętej procedury. Ta forma przerwania biegu drogi administracyjnej będzie związana ze wszystkimi przesłankami procesowymi dopuszczalności postępowania – zarówno tymi o charakterze podmiotowym, jak i tymi o charakterze przedmiotowym. Tym samym będzie to narzędzie uniwersalne – stosowane w każdym wypadku niewystąpienia którejkolwiek z przesłanek procesowych dopuszczalności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego.

Należy podkreślić, że obowiązek badania, czy nie zachodzi bezprzedmiotowość postępowania, istnieje dla organu na każdym etapie postępowania. Postępowanie bezprzedmiotowe może być od samego początku, od jego wszczęcia (pierwotna bezprzedmiotowość), bądź także może stać się bezprzedmiotowe dopiero w toku jego prowadzenia (następcza bezprzedmiotowość). Zatem na każdym etapie postępowania organ administracji publicznej ma obowiązek, w razie stwierdzenia bezprzedmiotowości, umorzyć dane postępowanie. Jak bowiem zauważa WSA w Warszawie wyroku z 2.7.2020 r., umorzenie postępowania nie jest zależne ani od woli organu administracji, ani tym bardziej pozostawione do uznania organu – organ ten jest zobowiązany do umorzenia postępowania w przypadku stwierdzenia jego bezprzedmiotowości⁶⁰. Przyczyny bezprzedmiotowości postępowania nierozdzielnie związane są z przesłankami dopuszczalności drogi administracyjnej. Brak którejkolwiek z przesłanek dopuszczalności postępowania administracyjnego, zarówno tych o charakterze podmiotowym, jak i tych o charakterze przedmiotowym, stanowi podstawę do wydania decyzji o umorzeniu takiego postępowania.

Niedopuszczalne jest stosowanie instytucji umorzenia postępowania wówczas, kiedy możliwe jest merytoryczne załatwienie sprawy, chociażby w formie decyzji odmownej. Jak podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, niezależnie od rodzaju stwierdzonej przeszkody procesowej, zagadnieniem kluczowym jest dokonanie oceny, czy ma ona charakter trwały, nieusuwalny oraz czy uniemożliwia merytoryczne załatwienie sprawy⁶¹.

Do umorzenia postępowania administracyjnego powinno dochodzić jedynie w sytuacji zaistnienia przeszkód procesowych, które mają charakter trwały, nieusuwalny oraz uniemożliwiający merytoryczne załatwienie sprawy⁶². Tym samym organ administracji nie powinien tej instytucji prawnej stosować bezrefleksyjnie – w każdej sytuacji, kiedy ma wątpliwości co możliwości dalszego prowadzenia postępowania. Dopiero po dogłębnej analizie sprawy administracyjnej i przeprowadzeniu całościowego postępowania dowodowego. Jak zauważa WSA w Łodzi w wyroku z 23.8.2018 r., wydanie decyzji o umorzeniu postępowania wiąże się z koniecznością uprzedniego zebrania kompletnego materiału dowodowego i poprawnego ustalenia na jego podstawie stanu faktycznego sprawy, który będzie wykluczał prawną możliwość merytorycznego jej rozstrzygnięcia⁶³. Dopiero po przeprowadzeniu tych czynności procesowych i stwierdzeniu jednej z przesłanek do umorzenia postępowania organ powinien dokonać niemerytorycznego załatwienia sprawy. W innych przypadkach organ powinien dążyć do załatwienia *meritum* sprawy.

⁶⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 2.7.2020 r., VII SA/Wa 2771/19, LEX nr 3052560.

⁶¹ Zob. M. Wolanin, *Bezprzedmiotowość a bezzasadność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 7–8, s. 18; G. Łaszczycza, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002, s. 22; także wyrok NSA z 21.8.2018 r., I OSK 2356/16, LEX nr 2562539; wyrok NSA z 10.1.2018 r., II OSK 1089/17, LEX nr 2466931.

⁶² Zob. M. Wolanin, *Bezprzedmiotowość...*, s. 18; G. Łaszczycza, A. Matan, *Umorzenie...*, s. 22; M. Dyl [w:] *Kodeks...*, s. 818; a także wyrok NSA z 21.8.2018 r., I OSK 2356/16, LEX nr 2562539; wyrok NSA z 10.1.2018 r., II OSK 1089/17, LEX nr 2466931.

⁶³ Wyrok WSA w Łodzi z 23.8.2018 r., II SA/Łd 508/18, LEX nr 2549090.

Tym samym organ administracji publicznej w uzasadnieniu decyzji o umorzeniu postępowania jest zobligowany wskazać konkretną przyczynę umorzenia postępowania – bezprzedmiotowość podmiotową lub bezprzedmiotowość przedmiotową. Nie może bowiem poprzestać na ogólnym stwierdzeniu „bezprzedmiotowości postępowania” bez wskazania konkretnie określonego i uzasadnionego powodu podjęcia decyzji umarzającej postępowanie.

Instytucja umorzenia nie powinna być również dowolnie stosowana przez organ prowadzący postępowanie w przypadku, kiedy dany organ nie potrafi podjąć określonych czynności procesowych, w tym także przeprowadzać skomplikowanego postępowania dowodowego. „Uciekanie” organu w takich sytuacjach od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy i umarzanie postępowania stanowi naruszenie prawa jednostki do procesu oraz prawa jednostki do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Jak podkreślił NSA w wyroku z 29.1.2020 r., jeżeli strona domaga się rozstrzygnięcia organu, opierając swój wniosek na obowiązujących przepisach prawa materialnego, to organ administracji nie może uchylać się od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy⁶⁴. Instytucja umorzenia postępowania musi być stosowana jedynie w przypadkach faktycznej niemożliwości załatwienia danej sprawy w sposób merytoryczny – czyli bezprzedmiotowości postępowania. W innych wypadkach organ administracji publicznej powinien dążyć do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy poprzez wydanie decyzji administracyjnej nadającej określone obowiązki bądź uprawnienia.

Bibliografia

- Adamiak B., *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 8.
- Adamiak B., *Koncepcja otwartej kompetencji ogólnej w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008.
- Adamiak B., *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysław – Rzeszów 2009.
- Adamiak B., *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5.
- Adamiak B. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne, System prawa administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2010.
- Borkowski J. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Chróścielewski W., *Glosa do wyroku NSA z 20 września 1999 r., II SAB/Ka 13/99*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000, z. 7–8, poz. 110.
- Dyl M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2013.

⁶⁴ Wyrok NSA z 29.1.2020 r., II OSK 3589/18, LEX nr 3034034.

- Hybiak W., *Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego*, Poznań 1983.
- Hybiak W., *Umorzenie postępowania administracyjnego*, „Organizacja Metody Technika” 1985, nr 1.
- Kmieciak Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2008.
- Kmieciak Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Łaszczyca G., Matan A., *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002.
- Romańska M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015.
- Wiktorowska A. [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017.
- Wolanin M., *Bezprzedmiotowość a bezzasadność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 7–8.
- Wróbel A. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2016.

Akty prawne

- Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.).
- Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2020, poz. 575 ze zm.).
- Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019, nr 2325 ze zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA oz. w Katowicach z 28.11.1996 r., SA/Ka 2224/95, LEX nr 28946.
- Wyrok NSA oz. w Krakowie z 14.5.1998 r., I SA/Kr 1141/97, LEX nr 33605.
- Wyrok NSA z 9.9.1999 r., IV SA 1634/96, LEX nr 43795.
- Wyrok NSA z 13.2.2001 r., I SA 2032/99, LEX nr 75519.
- Wyrok NSA z 22.5.2001 r., II SA 1233/00, LEX nr 75528.
- Wyrok NSA z 14.3.2002 r., I SA 1940/00, LEX nr 162295.
- Wyrok WSA w Warszawie z 19.1.2006 r., VII SA/Wa 1119/05, LEX 206525.
- Wyrok NSA z 21.2.2006 r., I OSK 967/05, LEX nr 201507.
- Wyrok WSA w Warszawie z 20.3.2007 r., VII SA/Wa 2460/06, LEX nr 337011.
- Wyrok WSA w Warszawie z 4.12.2007 r., II SA/Wa 1428/07, LEX nr 501562.
- Wyrok NSA z 6.9.2007 r., I OSK 1337/06, LEX nr 382248.
- Wyrok WSA w Warszawie z 8.3.2007 r., I SA/Wa 52/07, LEX nr 315053.
- Wyrok WSA w Warszawie z 29.8.2007 r., VII SA/Wa 774/07, LEX nr 500380.
- Wyrok WSA w Warszawie z 24.2.2009 r., I SA/Wa 1106/08, LEX nr 545103.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 9.9.2010 r., II SA/Gd 230/10, LEX nr 752425.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 20.10.2010 r., SA/Gl 565/10, LEX nr 668551.
- Wyrok WSA w Krakowie z 5.11.2011 r., II SA/Kr 942/10, LEX nr 984767.
- Wyrok WSA w Warszawie z 27.11.2013 r., VIII SA/Wa 657/13, LEX nr 1408058.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 17.5.2017 r., IV SA/Gl 1106/16, LEX nr 2307458.
- Wyrok WSA w Warszawie z 10.5.2017 r., II SA/Wa 1325/16, LEX nr 2348962.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 21.2.2018 r., II SA/Gl 1088/17, LEX nr 2470680.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 8.3.2018 r., III SA/Po 26/18, LEX nr 2466536.
- Wyrok NSA z 21.8.2018 r., I OSK 2356/16, LEX nr 2562539.

- Wyrok WSA w Łodzi z 23.8.2018 r., II SA/Łd 508/18, LEX nr 2549090.
- Wyrok NSA z 10.1.2018 r., II OSK 1089/17, LEX nr 2466931.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 18.12.2018 r., II SA/Ol 820/18, LEX nr 2608682.
- Wyrok NSA z 29.1.2020 r., II OSK 3589/18, LEX nr 3034034.
- Wyrok WSA w Warszawie z 2.7.2020 r., VII SA/Wa 2771/19, LEX nr 3052560.
- Wyrok NSA z 18.2.2020 r., II OSK 1230/18, LEX nr 3027061.
- Wyrok WSA w Warszawie z 18.6.2020 r., VII SA/Wa 2673/19, LEX nr 3078452.
- Wyrok WSA w Warszawie z 19.6.2020 r., IV SA/Wa 1055/20, LEX nr 3110942.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 25.2.2021 r., I SA/Gl 1204/20, LEX nr 3156608.
- Wyrok WSA w Łodzi z 10.3.2021 r., II SA/Łd 517/20, LEX nr 3157815.
- Wyrok WSA w Warszawie z 11.1.2021 r., VII SA/Wa 309/20, LEX nr 3156978.