



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Funkcje instytucji stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej w trybie art. 162 § 1 i § 3 k.p.a.

Author: Andrzej Matan

Citation style: Matan Andrzej. (2020). Funkcje instytucji stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej w trybie art. 162 § 1 i § 3 k.p.a. W: A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka (red. nauk.), „Verus amicus rara avis est : studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka”. (S. 522-534). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.

ANDRZEJ MATAN
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Funkcje instytucji stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej w trybie art. 162 § 1 i § 3 k.p.a.

I.

Konstrukcję wygaśnięcia decyzji administracyjnej spotykamy tak w prawie procesowym, jak i materialnym, przy czym w tym drugim ma ona zróżnicowaną postać. Wystarczy zauważyć, że czasami ustawodawca poprzestaje na wskazaniu skutku w postaci wygaśnięcia aktu, zazwyczaj wiążąc go z okolicznościami, które skutek taki powodują, nie określając formy, w jakiej to następuje, w innych przypadkach zaś przewiduje wygaśnięcie decyzji (zazwyczaj pewnej grupy) ze skutkiem *ex lege*¹.

Przedmiotem dalszych rozważań będzie problem związków zachodzących między prawnoprosocowym a materialnoprawnym wygaśnięciem decyzji, a ściślej rzecz ujmując, relacje, w jakich pozostają regulacje zawarte w art. 162 § 1 i § 3 k.p.a. oraz w przepisach szczególnych (materialnych), w których znajdujemy instytucję wygaśnięcia decyzji, ale bez zastrzeżenia, że dzieje się to z mocy prawa².

¹ Przykładem mogą być rozwiązania przyjęte w art. 259 Ordynacji podatkowej: „§ 1. W razie niedotrzymania terminu płatności odroczonego podatku lub zaległości podatkowej bądź terminu płatności którejkolwiek z rat, na jakie został rozłożony podatek lub zaległość podatkowa, następuje z mocy prawa wygaśnięcie decyzji: 1) o odroczeniu terminu płatności podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę – w całości; 2) o rozłożeniu na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowej – w części dotyczącej raty niezapłaconej w terminie płatności”.

² Jeśli ustawodawca przyjmuje konstrukcję wygaśnięcia decyzji *ex lege*, to uznaje się, że oznacza to wygaśnięcie zarówno materialne, jak i formalne decyzji.

Wygaśnięcie decyzji reguluje art. 162 k.p.a., a w zasadzie § 1 i § 3 tego przepisu. W § 2 znajdujemy konstrukcję uchylenia decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności, którą z wygaśnięciem wiąże w zasadzie jedynie to, że wspólna jest dla nich forma, w jakiej następują, określona w § 3.

Stosownie do § 1 art. 162 organ administracji publicznej, który wydał decyzję w I instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja:

- 1) stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa, albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony;
- 2) została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku.

Z kolei w myśl § 3 organ stwierdza wygaśnięcie decyzji lub uchyła decyzję na podstawie przepisów § 1 i 2 w drodze decyzji.

Sam przepis art. 162 § 1 k.p.a., co łatwo zauważyć, zawiera trzy normy prawne. Pierwsza, sformułowana w art. 162 § 1 pkt 1 *ab initio*, przewiduje, że organ administracji, który wydał decyzję w I instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli stała się ona bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa. Wedle drugiej, znajdującej się w art. 162 § 1 pkt 1 *in fine*, wskazany organ stwierdza wygaśnięcie decyzji, jeżeli stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie jej wygaśnięcia leży w interesie społecznym lub w interesie strony. Stosownie do trzeciej, obejmującej cały przepis art. 162 § 1 pkt 2, organ administracji stwierdza wygaśnięcie decyzji, jeżeli została ona wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona warunku tego nie dopełniła.

Można rozważać, czy hipoteza drugiej normy nie uzasadnia wyróżnienia w jej ramach trzech norm bardziej szczegółowych, skoro stwierdzenie wygaśnięcia decyzji będzie następowało tak w przypadku jej bezprzedmiotowości oraz uzasadnienia wynikającego z interesu społecznego (jeśli leży w interesie społecznym), jak i w sytuacji, w której uzasadnienie będzie wynikało z interesu strony (jeśli leży w interesie strony), a także wtedy, gdy w grę będą wchodziły oba te interesy (leży w interesie społecznym i w interesie strony).

Kodeksowe przesłanki wygaśnięcia decyzji mają zróżnicowany charakter. W dwu pierwszych przypadkach przesłanką wstępną jest stan bezprzedmiotowości decyzji. Według art. 162 § 1 pkt 1 *ab initio*, konieczny jest jeszcze przepis nakazujący stwierdzenie jej wygaśnięcia, co tym samym wyklucza możliwość (dopuszczalność) wydania decyzji wygaszającej, jeśli przepisu takiego brak. Zatem w obrocie prawnym pozostaną decyzje bezprzedmiotowe, skoro ustawodawca nie nakazał ich wygaszenia (o ile oczywiście nie znajdzie zastosowania art. 162 § 1 pkt 1 *in fine*). Jeśli przepis taki jednak istnieje, to właściwy organ administracji będzie zobowiązany do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji. Przesłanki wynikające z normy drugiej zastosowania (art. 162 § 1 pkt 1 *in fine*), mające charakter klauzul generalnych, pozostawiają organom stosunkowo duży zakres swobody w kontekście ich oceny, a tym samym będą miały relatywnie szerokie pole dyskrecjonalno-

ści przy wygaszaniu bezprzedmiotowych decyzji. Z kolei konstrukcja przesłanek zawartych w hipotezie normy trzeciej (art. 162 § 1 pkt 2) jest zbliżona do pierwszej w tym sensie, że niespełnienie przez stronę warunku, jakim była opatrzona decyzja, obliguje organ do stwierdzenia jej wygaśnięcia. Już ogólna analiza postanowień art. 162 § 1 i § 3 k.p.a. pozwala na sformułowanie kilku wstępnych uwag.

Ustawodawca, podobnie jak jest to w przypadku kodeksowej konstrukcji nieważności, używa sformułowania organ „stwierdza” wygaśnięcie decyzji, co prowadziłoby do wniosku o deklaratoryjnym charakterze decyzji stwierdzającej wygaśnięcie [dalej także: decyzja wygaszająca]. Innymi słowy, skutek prawny w postaci wygaśnięcia decyzji już (wcześniej) nastąpił, natomiast rolą decyzji podejmowanej na podstawie art. 162 § 3 w zw. z § 1 jest tylko prawnie wiążące stwierdzenie tego faktu. Chodzi tu o stwierdzenie (potwierdzenie) wygaśnięcia decyzji w ujęciu materialnym, a więc o taką sytuację, w której na poziomie materialnoprawnym decyzja już nie istnieje, natomiast pozostaje jej formalny wyraz, mogący powodować w obrocie prawnym pewne zamieszanie, chociażby z tej racji, że adresat aktu może powoływać się na uprawnienia z niego wynikające (podobnie organ administracji może egzekwować obowiązki adresata wynikające z tego aktu). Decyzja wygaszająca nie wnosi niczego nowego do porządku materialnoprawnego. Jest jedynie refleksem skutku, spowodowanego zdarzeniami materialnoprawnymi.

Omawiany przepis ma charakter procesowy w tym znaczeniu, że wskazuje nie tylko na formę stwierdzenia wygaśnięcia (decyzja administracyjna), ale także (pośrednio) na tryb postępowania, jaki powinien być zastosowany przez organ podejmujący decyzję wygaszającą. Decyzja zapadająca na podstawie art. 162 § 1 k.p.a. ma charakter procesowy (formalny) i w takim znaczeniu terminem „decyzja” posługuje się ustawodawca w § 3 tego przepisu (organ stwierdza wygaśnięcie w drodze „decyzji”). Natomiast w § 1 („organ administracji publicznej, który wydał *decyzję* w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie”) mamy do czynienia z decyzją w ujęciu materialnym. Najkrócej rzecz ujmując, właściwy organ w formie decyzji administracyjnej stwierdza wygaśnięcie jej materialnego substratu.

II.

Zważywszy na relacje zachodzące między prawem materialnym administracyjnym a prawem procesowym, a zwłaszcza „służebny” charakter procedury w tym układzie, to w prawie materialnym należy poszukiwać przesłanek wygaszania decyzji (stwierdzania wygaśnięcia), jak i celów, jakim taki zabieg procesowy powinien służyć.

Najkrócej rzecz ujmując, na podstawie art. 162 § 1 k.p.a. dochodzi do procesowego stwierdzenia wygaśnięcia decyzji ostatecznej „pustej”, uległa ona bowiem już wcześniej materialnemu wygaśnięciu. To wygaśnięcie materialne następuje w określonych przypadkach, prowadzących do bezprzedmiotowości decyzji bądź też do niedopełnienia zastrzeżonego warunku. Zatem w trakcie postępowania prowadzącego do stwierdzenia nieważności te okoliczności (bezprzedmiotowość, niedopełnienie warunku) muszą być wykazane, przy czym, jak się wydaje, druga z nich zawiera się w pierwszej czy też jest jej szczególną postacią. Niedopełnienie warunku czyni decyzję bezprzedmiotową.

Wstępną przesłanką stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., jak zauważono wcześniej, jest jej „bezprzedmiotowość”. Przepis w tym zakresie ma charakter odsyłający, nie wyjaśnia bowiem, kiedy stan bezprzedmiotowości decyzji zachodzi. Odpowiedzi na to pytanie należy wobec tego poszukiwać w doktrynie prawa administracyjnego, zwłaszcza w ustaleniach dotyczących aktu administracyjnego oraz przepisach prawa materialnego administracyjnego, w szczególności tych, które dotyczą upoważnienia do wydania danego aktu oraz jego mocy obowiązującej (trwałości).

Sytuacje, w których pojawia się stan bezprzedmiotowości decyzji administracyjnej, prawo materialne określa w różny sposób.

W przepisach pozakodeksowych znajdujemy normy odwołujące się wprost do bezprzedmiotowości określonego rodzaju decyzji administracyjnych jako podstawy ich wygaśnięcia³. Normy te towarzyszą zazwyczaj przepisom, w hipotezie których wskazano na inne zdarzenia prawne⁴ skutkujące wygaśnięciem decyzji. Uznać trzeba, że takie okoliczności powodujące ustawowe wygaśnięcie decyzji stanowić będą pewne typowe formy bezprzedmiotowości w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., a ogólna klauzula bezprzedmiotowości odnosić się będzie do innych niż wymienione w przepisach zdarzeń prawnych czyniących decyzję bezprzedmiotową. Dla organu prowadzącego postępowanie różnica będzie taka, że niewskazanie przyczyn bezprzedmiotowości w sposób wyraźny zmusza go do poszukiwania ich w innych normach prawa materialnego (ustawie), a więc do rekonstrukcji zdarzenia prawnego powodującego utratę mocy obowiązującej decyzji.

Przepisy prawa materialnego mogą wskazywać na bezprzedmiotowość decyzji w sposób dorozumiany, posługując się (najczęściej) formułą „decyzja wygasa” („koncesja wygasa”⁵, „zezwolenie wygasa”⁶, „pozwolenie wygasa”⁷, „patent wy-

³ Na przykład w myśl art. 38 ust. 1 pkt 2 Prawa geologicznego i górniczego [dalej: p.g.g.] koncesja wygasa, jeżeli stała się bezprzedmiotowa.

⁴ W art. 38 ust. 1 p.g.g. wymienia się także: upływ czasu, na jaki została udzielona, likwidację przedsiębiorcy oraz przypadku zrzeczenia się koncesji.

⁵ Artykuł 38 ust. 1 p.g.g.

⁶ Artykuł 104 ust. 1 Prawa farmaceutycznego [dalej: p.f.].

⁷ Artykuł 33a ust. 1 p.f.

gasa⁸) z odwołaniem do okoliczności powodujących taki skutek materialny, bądź też (rzadziej) nakazując obowiązek „stwierdzenia wygaśnięcia decyzji” w związku z określonymi zdarzeniami.

Bezprzedmiotowości decyzji administracyjnej z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. nie można wprost utożsamiać z bezprzedmiotowością postępowania, stanowiącą podstawę umorzenia postępowania administracyjnego (art. 105 k.p.a.). Nie ma jednak przeszkód, aby pojęcie to interpretować w sposób zbliżony do pojęcia bezprzedmiotowości postępowania, skoro generalnie wiążemy je z brakiem podmiotu lub przedmiotu stosunku prawnego. Bezprzedmiotowość postępowania oznacza bowiem, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty⁹. W toku postępowania mogą zajść zdarzenia prawne (przyczyny), które czynią dalszy bieg postępowania niecelowym¹⁰. W przypadku stwierdzenia wygaśnięcia decyzji z powodu jej bezprzedmiotowości będziemy także mieli do czynienia ze zdarzeniami prawnymi, które powodują jej niecelowość ze względu na brak możliwości jej wykonywania¹¹. Zatem i tutaj mamy do czynienia z koniecznością dokonania ustaleń co do celowości decyzji, natomiast ocena ta zostaje przesunięta w czasie (na etapie wykonywania decyzji ostatecznej). Inne będą także kryteria wyznaczające niecelowość wykonywania decyzji niż te przesądzające o niecelowości prowadzenia postępowania.

W literaturze i orzecznictwie wskazuje się na aspekt teleologiczny bezprzedmiotowości decyzji. Bezprzedmiotowość decyzji pozostaje w związku ze skutecznością decyzji, rozumianą jako możliwość zrealizowania celu, dla którego decyzja została wydana. Gdy cel ten, na skutek zmian stanu faktycznego lub prawnego, nie jest możliwy do osiągnięcia, decyzja jest bezprzedmiotowa¹². Bezprzedmiotowość powstaje w sytuacji, gdy „niemożliwe stało się zrealizowanie celu, jaki organ administracji miał na względzie przy jej wydaniu”¹³. Bezprzedmiotowość decyzji oznacza wobec tego „jej nierealność z punktu widzenia możliwości osiągnięcia celu”¹⁴.

Celem wydania aktu administracyjnego jest spowodowanie określonych zmian w sytuacji prawnej adresata (adresatów) przez ukształtowanie stosunku

⁸ Artykuł 90 ust. 1 Prawa własności przemysłowej.

⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/Gd 2017/17.

¹⁰ G. ŁASZCZYCA, A. MATAN: *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*. Kraków 2002, s. 78 i n.

¹¹ Trafnie związek bezprzedmiotowości decyzji z celem jej wydania ujął WSA w Bydgoszczy, II SA/Bd 127/18: „Pojęcie bezprzedmiotowości decyzji oznacza sytuację, gdy nierealne okaże się osiągnięcie celu, ze względu na który decyzja została wydana, wskutek tego, że przestanie istnieć bądź przedmiot rozstrzygnięcia, bądź podmiot, którego to rozstrzygnięcie dotyczy”.

¹² M.in. wyrok NSA z dnia 11 października 1985 r., SA/Wr 556/85. ONSA 1985, nr 2, poz. 2; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 lutego 2017 r., II SA/Sz 1403/16.

¹³ Wyrok NSA z dnia 11 października 1985 r., SA/Wr 556/85. ONSA 1985, nr 2, poz. 21.

¹⁴ P. CZEPIEL: *Glosa do wyroku NSA z 12.11.1993 r., II SA 2000/92*. „Państwo i Prawo” 1996, z. 7, s. 106.

administracyjnego, dla którego elementami charakterystycznymi będą: przedmiot, podmiot oraz obowiązki i uprawnienia stron. Prawomocność aktu administracyjnego powoduje, że zostają utrwalone skonkretyzowane aktem stosowania prawa administracyjnoprawne materialne stosunki prawne i jednocześnie powoduje ich moc wiążącą w czasie, niezbędną do wywoływania określonych w nim skutków w obrocie prawnym¹⁵.

Wobec tego, najogólniej rzecz ujmując, z bezprzedmiotowością prawomocnej decyzji administracyjnej mielibyśmy do czynienia w sytuacji, w której skonkretyzowany tą decyzją stosunek materialnoprawny przestaje istnieć, a ściślej rzecz biorąc, odpada jeden z jego elementów konstrukcyjnych. Bezprzedmiotowość decyzji, jak pisze J. Borkowski, wiąże się z istnieniem stosunku administracyjnoprawnego, a więc z istnieniem jego przedmiotu, podmiotów oraz obowiązków i uprawnień stron. Wynika ona z „ustania prawnego bytu elementu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej”¹⁶. Podobnie T. Woś: „Bezprzedmiotowość decyzji jest zrelatywizowana do elementów stosunku administracyjnoprawnego, ukształtowanego tą decyzją, czyli do jego przedmiotu, podmiotów oraz treści – uprawnień i obowiązków ukształtowanych decyzją. Jeśli dochodzi do ustania któregośkolwiek z podanych elementów stosunku administracyjnoprawnego, jego skutkiem jest bezprzedmiotowość decyzji”¹⁷.

Stosunek administracyjnoprawny, stanowiący w swojej istocie więź prawną wyrażającą się w skonkretyzowanych uprawnieniach i obowiązkach łączących jego strony, zachodzi w pewnej rzeczywistej sytuacji faktycznej¹⁸. „Określony stan faktyczny spełnia zawsze rolę faktycznego podłoża dla odpowiednich stosunków prawnych. Także w przypadku podstawowych stosunków administracyjnoprawnych następuje dopiero w wyniku jego spełnienia ich konkretyzacja w sensie umiejscowienia danych stosunków prawnych na tle danego podłoża faktycznego. Tym podłożem faktycznym mogą być między innymi najrozmaitsze stany faktyczne”¹⁹. Akt administracyjny może utracić swoją moc wskutek zmiany sytuacji faktycznej, którą właśnie regulował i która stanowiła jego podstawę; wskutek usunięcia tej podstawy akt może stać się po prostu bezprzedmiotowy²⁰. Decyzja administracyjna wiąże *rebus sic stantibus*, co powoduje, że gdy powstaną nowe przesłanki faktyczne, które czynią poprzednią decyzję nieodpowiadającą rzeczywistości, przestaje istnieć stosunek prawny w postaci skonkretyzowanej w tej de-

¹⁵ T. Woś, w: *Postępowanie sądownoadministracyjne*. Red. T. Woś. Warszawa 2017, s. 410.

¹⁶ J. BORKOWSKI, w: B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 691.

¹⁷ T. Woś: *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej – art. 162 k.p.a.* „Państwo i Prawo” 1992, z. 7, s. 51.

¹⁸ To m.in. odróżnia normy prawne od stosunku prawnego. Por. J. FILIPEK: *Stosunek administracyjnoprawny*. Kraków 1968, s. 90.

¹⁹ *Ibidem*, s. 107.

²⁰ M. ZIMMERMANN: *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa 1956, s. 351.

czyji i sama decyzja staje się bezprzedmiotowa wraz ze zmianą tych okoliczności, na których uregulowanie była skierowana²¹.

Bezprzedmiotowość decyzji będzie efektem przekształceń (zmian) stosunku administracyjnoprawnego w warstwie prawnej lub faktycznej odnoszących się do jego przedmiotu, podmiotów bądź praw i obowiązków adresata aktu.

O wpływie tych zmian na wygaśnięcie aktu ze względu na bezprzedmiotowość decydują przepisy prawa materialnego. To prawo materialne przesądza bowiem o kwestiach związanych np. z następstwem prawnym, o charakterze uprawnień lub obowiązków wynikających z aktu, jak również o tym, czy konkretna zmiana stanu faktycznego będzie miała znaczenie dla obowiązywania aktu administracyjnego²².

Chodzi o zmiany powstałe po wydaniu decyzji, na etapie jej wykonywania, które to wykonywanie czynią niemożliwym (nierealnym, niecelowym). Nie mają zatem znaczenia zmiany w tym zakresie, jeśli zachodzą przed doręczeniem (ogłoszeniem) decyzji. To może ewentualnie skutkować wadliwością decyzji lub wadliwością postępowania.

Przyczyny bezprzedmiotowości decyzji leżą poza samą decyzją, jak również poza postępowaniem ją poprzedzającym. Nie mają charakteru wad istotnych tkwiących w procesie i uzasadniających wznowienie postępowania, jak również wad „tkwiących” w samej decyzji, stanowiących przyczyny nieważności. Przyczyny te mają wobec tego naturę „zewnętrzną”.

III.

Poczynione wyżej ustalenia uzasadniają stanowisko dostrzegające bezpośrednie związku procesowej i materialnej konstrukcji wygaszania decyzji administracyjnych. Wyrażają się w tezie, zgodnie z którą stwierdzenie wygaśnięcia decyzji na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. może następować jedynie w sytuacji, w której decyzja stała się materialnie bezprzedmiotowa. Teza ta jednocześnie zawiera w sobie stwierdzenie, że w przypadku, w którym dochodzi do podjęcia postępowania „wygaszającego” oraz do wydania w jego wyniku decyzji stwierdzającej wygaśnięcie decyzji w warstwie materialnej, podstawą prawnoprosową decyzji wygaszającej powinien stać się art. 162 § 3 k.p.a., samo postępowanie zaś należy prowadzić zgodnie z regulacjami zawartymi w k.p.a. Jeśli prześledzimy rozwiązania przyjmowane w przepisach szczególnych oraz praktykę ich stosowania, to nie jest to takie oczywiste, co obrazuje kilka przykładów.

²¹ T. Woś: *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji...*, s. 51; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 stycznia 2013 r., II SA/Go 876/12.

²² J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2018, s. 427.

Stosownie do art. 18 ust. 12 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży wygasa w przypadku: 1) likwidacji punktu sprzedaży; 2) upływu terminu ważności zezwolenia; 3) zmiany rodzaju działalności punktu sprzedaży; 4) zmiany składu osobowego wspólników spółki cywilnej; 5) niedopełnienia w terminach obowiązku: a) złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 111 ust. 4, lub b) dokonania opłaty w wysokości określonej w art. 111 ust. 2 i 5. W przypadku, o którym mowa w ust. 12 pkt 5 lit. a, zezwolenie wygasa z upływem 30 dni od dnia upływu terminu dopełnienia obowiązku złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 111 ust. 4, jeżeli przedsiębiorca w terminie 30 dni od dnia upływu terminu do dokonania czynności określonej w ust. 12 pkt 5 lit. a nie złoży oświadczenia wraz z jednoczesnym dokonaniem opłaty dodatkowej w wysokości 30% opłaty określonej w art. 111 ust. 2 (art. 18 ust. 12a). W przypadku, o którym mowa w ust. 12 pkt 5 lit. b, zezwolenie wygasa z upływem 30 dni od dnia upływu terminu dopełnienia obowiązku dokonania opłaty w wysokości określonej w art. 111 ust. 2 i 5, jeżeli przedsiębiorca w terminie 30 dni od dnia upływu terminu do dokonania czynności określonej w ust. 12 pkt 5 lit. b nie wniesie raty opłaty określonej w art. 111 ust. 2 albo 5, powiększonej o 30% tej opłaty (art. 18 ust. 12b).

Zawsze konsekwencją zaistnienia okoliczności wskazanych w art. 18 ust. 12 pkt. 1–5 jest wygaśnięcie zezwolenia, jedynie w przypadku z pkt. 5 następuje ono w innym momencie bądź też nie następuje wcale. Jest to wygaśnięcie materialne *ex lege*, a więc z mocy prawa przestają istnieć uprawnienia (i obowiązki) wynikające z zezwolenia. Nie powinno budzić wątpliwości, że konieczne będzie usunięcie także formalnego aktu zezwolenia, chociażby z tego względu, że daje on prawo do nabywania alkoholu w punktach sprzedaży hurtowej²³. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na taki obowiązek w przypadku nieuiszczenia opłaty w terminie: „w świetle przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi niedopełnienie obowiązku uiszczenia opłaty z tytułu korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych skutkować musi wydaniem decyzji o wygaśnięciu tych zezwoleń”²⁴. Decyzja wydana w tym zakresie ma charakter deklaratoryjny²⁵. Stwierdzenie, że należna opłata nie została uiszczona w terminie właściwym dla kolejnej raty tej płatności skutkuje *ex lege* wygaśnięciem zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, a wydana przez właściwy organ decyzja w tym przedmiocie potwierdza jedynie, a nie kształtuje nowy stan rzeczy²⁶.

²³ Zgodnie z art. 9⁴ pkt 2 ustawy, warunkiem zakupu jest posiadanie zezwolenia na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych.

²⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 lutego 2017 r., II SA/OI 1404/16.

²⁵ Por. np. wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2011 r., II GSK 768/10 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 lutego 2009 r., III SA/Kr 940/08, niepubl.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 4 marca 2011 r., II GSK 71/10 LEX nr 1080160.

Forma decyzji nie jest wyraźnie wskazana w art. 18 tej ustawy (ani też w innych jej przepisach), wobec tego jej podstaw należy poszukiwać w art. 162 § 1 pkt 1 bądź pkt 2 k.p.a.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy prawo geologiczne i górnicze, koncesja²⁷ wygasa: 1) z upływem czasu, na jaki została udzielona; 2) jeżeli stała się bezprzedmiotowa; 4) w przypadku likwidacji przedsiębiorcy; 5) w przypadku jej zrzeczenia się. W tych przypadkach organ koncesyjny, w drodze decyzji, stwierdza wygaśnięcie koncesji (art. 38 ust. 2). Jeśli koncesja stała się bezprzedmiotowa, to oparcie decyzji wygaszającej na art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. jawi się jako oczywiste. Natomiast rodzi się pytanie, czy w pozostałych przypadkach stwierdzenie wygaśnięcia koncesji następuje bezpośrednio na podstawie ust. 2 art. 38 p.g.g. Jeśli natomiast uznamy, że w pkt. 1, 4 i 5 zostały określone przyczyny bezprzedmiotowości decyzji koncesyjnej, inne niż w pkt. 2a, a są ku temu argumenty, to wracamy do art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.

Podobne rozwiązanie przyjmuje ustawodawca w art. 104 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 499 [dalej: p.f.]). Zezwolenie na prowadzenie apteki wygasa w przypadku: 1) śmierci osoby, na rzecz której zostało wydane zezwolenie, jeżeli zezwolenie zostało wydane na rzecz podmiotu będącego osobą fizyczną; 2) rezygnacji z prowadzonej działalności; 3) likwidacji osoby prawnej, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Zgodnie z ust. 2 art. 104 p.f., stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia następuje w drodze decyzji organu, który ją wydał.

Przesłanka pierwsza i trzecia powodują bezprzedmiotowość zezwolenia ze względów podmiotowych. Także druga z wymienionych przesłanek czyni zezwolenie bezprzedmiotowym, chociaż moment jego wygaśnięcia może być odsunięty w czasie ze względu na prowadzenie postępowań kontrolnych lub administracyjnych²⁸.

Interesujący przykład przynosi konstrukcja przyjęta w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. 2016, poz. 1948) w art. 170: „Stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt. 2, 3 i 6 ustawy, o której mowa w art. 1, oraz stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt. 1, 2, 3 i 6 ustawy, o której mowa w art. 1, wygasają: 1) z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby; 2) po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r.”

²⁷ Chodzi o koncesje określone w art. 21 ust. 1 p.g.g.

²⁸ W przypadku rezygnacji z prowadzonej działalności gospodarczej, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, zezwolenie na prowadzenie apteki ogólnodostępnej nie podlega wygaśnięciu do czasu zakończenia postępowań kontrolnych lub administracyjnych (art. 104 ust. 2 a).

W orzecznictwie sądowym oraz w piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, że wygaśnięcie wskazanych stosunków pracy wymaga wydania formalnej decyzji stwierdzającej wygaśnięcie stosunku służbowego w trybie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. Takie stanowisko znajdujemy w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2018 r., IV SAB/Gl: „Podstawą stwierdzenia wygaśnięcia decyzji nie może być samodzielnie art. 170 ust. 1 ustawy z 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, lecz podstawą tą jest art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. O ile art. 170 ust. 1 ustawy z 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej kreuje bezwzględny skutek w postaci wygaśnięcia stosunku służby w sytuacji braku przedstawienia propozycji służby, to już wobec braku zawarcia w nim przesłanek ziszczających o warunku wygaśnięcia stosunku służby nie może samodzielnie tworzyć nowego stosunku prawnego w ramach jednej, ciągłej i niezmiennej sytuacji prawnej z wiążącym, gdyż nierozwiązanym, stosunkiem prawnym”. Nieco inaczej argumentuje WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 4 września 2018 r., II SAB/Bd 16/18 (LEX nr 2559177), odwołując się do konstytucyjnego prawa do sądu oraz konieczności jednolitego traktowania konstrukcji zwolnienia ze służby²⁹. „Skoro ustawodawca przewiduje dla zwolnienia funkcjonariusza formę decyzji administracyjnej, a wygaśnięcie stosunku służbowego nakazuje traktować jak zwolnienie ze służby, to uznać należy, że pomimo braku jednoznacznej regulacji nakazującej wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie stosunku służbowego obowiązek wydania takiej decyzji obciąża organ, bowiem tylko wydanie takiej decyzji gwarantuje prawo do sądu funkcjonariuszowi służby celno-skarbowej, który przyjął propozycję zatrudnienia złożoną mu przez organ”. Także NSA podziela stanowisko co do decyzyjnej formy wygaszania stosunków służbowych z dniem 31 sierpnia 2017 r. w przypadku funkcjonariuszy, którym nie przedstawiono do dnia 31 maja 2017 r. pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia lub służby. W jego ocenie nieprawidłowy jest pogląd, że wobec przewidzianego w ustawie skutku wygaśnięcia zachodzi on z mocy prawa i wykluczone jest wydawanie w tym przedmiocie jakiegokolwiek rozstrzygnięcia (por. wyroki NSA z dnia 5 listopada 2018 r., I OSK 1044/18, a także z dnia 11 stycznia 2019 r., I OSK 2316/18).

²⁹ Sąd ten wskazuje na podstawy materialnoprawne decyzji, przy czym nie powinno ulegać wątpliwości, że podstawą procesową będzie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.: „Zatem podstawą prawną do wydania decyzji w rozważanym przypadku jest art. 170 ust. 3 pwKAS w związku z odpowiednio stosowanym art. 276 ust. 2 uKAS – interpretowany zgodnie z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Powyższy sposób interpretacji regulacji art. 170 ust. 3 pwKAS jest ponadto uzasadniony z tej przyczyny, że reforma danej służby nie może usprawiedliwiać różnicowania ochrony stosunku służbowego w sposób niekorzystny wyłącznie dla tych funkcjonariuszy, którym pełnienia dalszej służby nie zaproponowano. Za rażąco niesprawiedliwe, naruszające gwarancje konstytucyjne określone w art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, należałoby bowiem uznać brak objęcia ochroną sądową tych funkcjonariuszy, którym z nieznanymi im przyczynami ustawodawca przekształca (w istocie wygasza) stosunki służbowe, nie obligując określonego organu do wydania indywidualnego aktu odnoszącego się do takiej zmiany w obrębie tych stosunków”.

IV.

Stosowanie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. do wygaszania decyzji, które stały się bezprzedmiotowe i w związku z tym nie mogą służyć do realizacji celu, w jakim zostały wydane, uzasadniają także dwie podstawowe funkcje, jakie możemy przypisać konstrukcji kodeksowej. Pierwsza z nich to funkcja „porządkowa”. Wspólny pozostaje cel analizowanych powyżej norm. Chodzi o porządkowanie obrotu prawnego przez eliminowanie z niego decyzji administracyjnych, które materialnie już nie istnieją (są bezprzedmiotowe), natomiast formalnie jeszcze w nim pozostają i mogą wobec tego stwarzać stan niepewności. Istnienie w obrocie prawnym decyzji bezprzedmiotowej (podlegającej wygaśnięciu) rodzi bowiem pozory określonych uprawnień³⁰. Trafnie zauważa NSA w wyroku z dnia 19 grudnia 2017 r., II OSK 711/16³¹: „Wygaśnięcia mocy obowiązującej decyzji z mocy ustawy nie można utożsamiać ze stwierdzeniem jej wygaśnięcia na podstawie decyzji wydanej w trybie art. 162 § 1 k.p.a. W tym sensie przed wydaniem decyzji stwierdzającej wygaśnięcie innej decyzji w związku z zaistnieniem podstaw określonych w art. 162 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych (np. w art. 65 ust. 1 u.p.z.p.) nie można twierdzić, że ta ostatnia decyzja »wygasła« lub przestała obowiązywać (»funkcjonować w obrocie prawnym«), gdyż wygaśnięcie jej mocy obowiązującej następuje właśnie na podstawie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie”. Funkcja „porządkująca” wyraża się w deklaratywnym wskazaniu, że obowiązująca formalnie decyzja nie może podlegać wykonaniu, przyznaje bowiem uprawnienia lub nakłada obowiązki jedynie w sposób pozorny. Jej istniejąca bezprzedmiotowość, podlegająca stwierdzeniu, wynika z jej prawnej nieskuteczności, a więc braku możliwości kształtowania z określonych przyczyn za jej pośrednictwem aktualnie i w przyszłości stosunków administracyjnoprawnych³².

Funkcja „porządkująca” instytucji wygaszania decyzji ma także inny wymiar. Z zastrzeżeniem odpowiedzialności przepis art. 162 § 1 k.p.a. odgrywa podobną rolę, jak art. 189 k.p.c. w sferze prawa procesowego cywilnego. Otwiera bowiem drogę do ustalenia istnienia (nieistnienia) stosunku administracyjnoprawnego, co często będzie miało znaczenie także dla sfery cywilnoprawnej. W zasadzie sąd cywilny nie będzie uprawniony do badania przesłanek wygaśnięcia prawa

³⁰ Stanowisko takie formułowane jest zwłaszcza w uzasadnieniach wyroków sądów administracyjnych dotyczących wydania nowego pozwolenia budowlanego w sytuacji, w której na podstawie art. 37 ust. 1 p.b. dotychczasowe wygasło. Por. wyroki z dnia 19 października 2017 r., II OSK 354/17, oraz z dnia 27 lipca 2017 r., II SA/Ke 267/17, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, powoływanej dalej jako CBOŚA. Podobnie A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ (red.), A. KOSICKI: *Komentarz do art. 37 Prawa budowlanego*. System Informacji Prawnej Lex, teza 18.

³¹ LEX nr 2435555.

³² Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2016 r., II OSK 483/15. LEX nr 2199105.

nabytego na podstawie decyzji administracyjnej i samodzielnego stwierdzenia, że skutek taki nastąpił. Dotyczy to zarówno sytuacji, w której stwierdzenie takie dokonywane byłoby na użytek konkretnej sprawy cywilnej, jak i sytuacji, w której miałyby dojść do takiego ustalenia na podstawie art. 189 k.c. W przypadkach wątpliwych zasadne jest potraktowanie problemu bytu określonego prawa, wynikającego z decyzji, jako kwestii prejudycjalnej, która powinna być rozstrzygnięta na podstawie art. 162 § 1 k.p.a.³³ Także dla postępowania administracyjnego decyzja wygaszająca będzie miała prejudycjalne znaczenie. Organ prowadzący postępowanie nie może we własnym zakresie dokonać ustaleń w kwestii istnienia prawa (obowiązku) wynikającego z decyzji, która wygasła. Widać to wyraźnie na przykładzie pewnych ciągów postępowań, gdzie istnienie (obowiązki) decyzji warunkuje podjęcie kolejnej decyzji. Jeśli pierwsza z nich wygasła, to organ prowadzący kolejną sprawę może fakt ten przyjąć za udowodniony tylko w takim przypadku, w którym dysponuje decyzją stwierdzającą jej wygaśnięcie, podjętą na podstawie art. 162 § 1 k.p.a. (wyjątkowo na podstawie przepisów szczególnych). Na uwagę zasługuje pogląd wyrażony w orzecznictwie sądowym w kwestii decyzji stwierdzającej wygaśnięcie pozwolenia na budowę na podstawie art. 37 ust. 1 p.b.: „deklaratoryjność tej decyzji (stwierdzającej wygaśnięcie pozwolenia na budowę), a więc jej charakter potwierdzający, a nie *stricte* prawnokształtujący, nie oznacza jednak, że przesłanki stanowiące podstawę jej wydania mogą być ustalane jako element stanu faktycznego w sprawie o zmianę pozwolenia na budowę, a zatem że bez uzyskania odrębnej decyzji stwierdzającej wygaśnięcie pozwolenia na budowę można rozstrzygać (w postępowaniu o zmianę pozwolenia na budowę), czy to pozwolenie wygasło, czy też nie. Przepis art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego stanowi podstawę do wszczęcia odrębnego postępowania w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia pozwolenia na budowę i do wydania w tym postępowaniu decyzji stwierdzającej to wygaśnięcie, jeśli zaistnieją ku temu podstawy”³⁴.

Z kolei druga funkcja, na którą nie zwracano uwagi, niewątpliwie jednak istotna, co potwierdza praktyka, to funkcja ochronna. Materialne wygaśnięcie decyzji administracyjnej nie znajduje formalnego potwierdzenia w przepisach szczególnych, stąd konieczność sięgania do ogólnych przepisów procesowych. Ustawodawca świadomie, w tych przypadkach, które uznał za najistotniejsze, otwiera możliwość formalnego potwierdzenia tego stanu w drodze decyzji. Jest to decyzja pierwszoinstancyjna, od której służy odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie), a w kolejnym etapie skarga do sądu administracyjnego. Adresatowi tej decyzji służy prawo do procesu, a więc prawo do tego, aby bronić swojego interesu prawnego z wykorzystaniem uprawnień procesowych gwarantowanych

³³ T. KIEŁKOWSKI: *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*. Warszawa 2012, s. 361–362.

³⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 kwietnia 2018 r., II SA/Bk 30/18. LEX nr 2475806.

przez k.p.a. Otwiera to możliwość weryfikacji, z udziałem strony, materialnych przesłanek wygaśnięcia decyzji zawartych w przepisach szczególnych, w tym kwestii jej bezprzedmiotowości i opatrzenia aktu warunkiem, jak i przesłanek materialnych stwierdzenia wygaśnięcia, określonych w normie zawartej w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. (interes strony, interes społeczny).