

Zbigniew R. Kmiecik¹

Granice, byt i tożsamość sprawy administracyjnej

Streszczenie

Tożsamość sprawy administracyjnej załatwianej w formie decyzji administracyjnej jest istotną kwestią, którą winny mieć na względzie zarówno organy prowadzące postępowanie w I instancji, jak i organy prowadzące postępowanie odwoławcze. Zasada rozstrzygnięcia w granicach sprawy wymaga, aby organ I instancji nie rozstrzygał w decyzji o kwestiach, które wykraczają poza granice sprawy. Elementy wyznaczające granice sprawy są zmienne w czasie; dlatego, aby określić granice sprawy, musimy znać moment jej powstania. Z kolei ustanie istniejącej sprawy (w tym na skutek przekształcenia w nową) powoduje bezprzedmiotowość postępowania, którego była przedmiotem. Zasada dwuinstancyjności postępowania wymaga zaś, aby organ odwoławczy orzekał w tej samej sprawie, co organ I instancji. Powstaje zatem pytanie o granice sprawy administracyjnej, moment jej powstania oraz elementy, których zmiana prowadzi do powstania nowej sprawy, kończąc byt dotychczasowej, i takie, których zamiana nie narusza tożsamości sprawy.

Słowa kluczowe

Sprawa administracyjna, tożsamość sprawy, podmioty sprawy, przedmiot sprawy, stan faktyczny, stan prawny, bezprzedmiotowość postępowania

1. Granice sprawy administracyjnej

Granice sprawy administracyjnej wyznaczają: a) podmiot obligatoryjny (podmioty obligatoryjne) stosunku administracyjnoprawnego, jaki w mo-

¹ Prof. dr hab. Zbigniew R. Kmiecik, Katedra Postępowania Administracyjnego WPIA Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, ORCID: 0000-0002-1066-0075.

mencie wszczęcia postępowania został nawiązany z organem właściwym do załatwienia sprawy, oraz b) przedmiot sprawy.

Podmiotem obligatoryjnym stosunku administracyjnoprawnego, który łączy ten podmiot z organem właściwym, jest naturalnie strona. Przedmiotem sprawy są określone w przepisach materialnego prawa administracyjnego uprawnienia lub obowiązki, których adresatem ma być strona. Mogą one być związane z konkretną rzeczą bądź nie. W przypadku postępowań wszczynanych na wniosek (żądanie) strony przedmiot sprawy jest zawarty w treści żądania; w przypadku postępowań wszczynanych z urzędu organ określa przedmiot sprawy w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania kierowanym do strony.

Granica sprawy zostanie zatem przekroczona, jeżeli organ wyda decyzję skierowaną do podmiotu niebędącego stroną albo jeżeli w wydanej decyzji rozstrzygnie względem strony o uprawnieniach lub obowiązkach niebędących przedmiotem sprawy.

Wszczęcie postępowania nie powoduje ograniczenia kręgu stron do podmiotów, które miały interes prawny w chwili wszczęcia. Należy zgodzić się z J. Borkowskim, że organ jest zobowiązany do powiadomienia o wszczęciu postępowania również i te podmioty, które są stronami w sprawie, bo dotyczy ona ich interesu prawnego lub obowiązku, ale które powstały po wszczęciu postępowania. Z przepisów k.p.a. nie wynika bowiem, że w postępowaniu mogą brać udział wyłącznie podmioty istniejące w dacie wszczęcia postępowania głównego².

Oprócz pojawienia się nowych stron, zmiany w zakresie podmiotowym sprawy mogą polegać także na przekształceniach podmiotów występujących jako strony, wynikających z następstwa procesowego. Chodzi zatem o sytuacje, w których w miejsce strony wchodzi inna osoba, a pierwotna strona występuje z postępowania. Zgodnie z art. 30 § 4 k.p.a., „w sprawach dotyczących praw zbywalnych lub dziedzicznych w razie zbycia prawa lub śmierci strony w toku postępowania na miejsce dotychczasowej strony wstępują jej następcy prawni”. Należy podkreślić, że nie chodzi tu o publiczne prawa podmiotowe, nabyte w drodze decyzji administracyjnej, gdyż te co do zasady są niezbywalne, lecz o prawa cywilne (np. prawo własności). Tym bardziej nie chodzi tu o prawa, które dopiero mają być przyznane w decyzji kończącej toczące się postępowanie.

Kodeks, mówiąc o przypadkach, w jakich dochodzi do zmian podmiotowych, wymienia – jak wspomniano – jedynie zbycie prawa oraz

² J. Borkowski, Glosa do wyroku NSA z dnia 3 czerwca 1988 r., sygn. IV SA 316/88, OSP 1991, nr 7–8, s. 341–342.

śmierć strony. Doktryna stoi jednak na stanowisku, że tym ostatnim przypadkiem następstwa proceduralnego są objęte także osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w razie – odpowiednio – utraty osobowości prawnej przez osobę prawną oraz likwidacji lub rozwiązania innej jednostki organizacyjnej. Jednocześnie pojęcie praw dziedzicznych, którym posługuje się przepis art. 30 § 4 k.p.a. (tj. praw, które wchodzi w skład spadku po osobie zmarłej według przepisów kodeksu cywilnego), należy rozszerzyć na prawa i obowiązki, które przysługiwały jednostce organizacyjnej i z jej likwidacją (utrata osobowości prawnej) przechodzą na następców prawnych tej jednostki. Przyczyną następstwa procesowego może być zatem: a) śmierć osoby fizycznej, utrata osobowości prawnej (likwidacja) osoby prawnej lub utrata bytu prawnego przez jednostkę organizacyjną (*successio mortis causa*); b) zbycie rzeczy, której dotyczy postępowanie, np. sprzedaż nieruchomości, w stosunku do której toczy się postępowanie wyłączeniowe (*successio inter vivos*)³.

Przedmiotem sukcesji dokonującej się na etapie czynności jurysdykcyjnych, a więc w toku postępowania administracyjnego, są uprawnienia i obowiązki będące treścią proceduralnego stosunku administracyjnoprawnego, a także zaktualizowana możliwość bycia adresem aktu jurysdykcji administracyjnej (decyzji administracyjnej)⁴. Jeśli następca prawny nie może zostać obciążony obowiązkiem będącym przedmiotem sprawy (gdyż np. w myśl przepisów szczególnych nie przechodzą na niego zobowiązania poprzednika) albo nie zależy mu na uzyskaniu uprawnienia, o które ubiegał się poprzednik, to postępowanie zostanie umorzony (odpowiednio – na podstawie art. 105 § 1 lub art. 105 § 2 k.p.a.). Nie ma w takiej sytuacji potrzeby przeprowadzenia od początku nowego postępowania jurysdykcyjnego wobec następcy procesowego. Ustał wprawdzie, wraz z wystąpieniem z postępowania pierwotnej strony, dotychczasowy, potencjalny stosunek materialny, a w nowym układzie podmiotowym powstał nowy, ale nie oznacza to, że powstała nowa sprawa administracyjna i że zmienił się kreowany przez prawo materialne przedmiot jurysdykcji (przedmiotem tym są bowiem prawa i obowiązki określone w normie materialnej, a te nie uległy przecież zmianie w związku z następstwem procesowym)⁵.

³ Zob. A. Wróbel (w:) A. Wróbel, M. Jaśkowska, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2018, s. 304.

⁴ Por. T. Kiełkowski, Sprawa administracyjna, Kraków 2004, s. 63.

⁵ Por. krytyczne uwagi T. Kiełkowskiego wobec regulacji zawartej w art. 30 § 4 k.p.a. (tamże, s. 63–64).

2. Zmiany w stanie prawnym a istnienie i tożsamość sprawy

Sytuacja nowelizacji prawa w toku procesu stosowania prawa, rodząca w sposób naturalny problem uwzględnienia takiej nowelizacji, jest przedmiotem dyskusji i sporów. Zwłaszcza w orzecznictwie sądów administracyjnych da się zauważyć odnośnie do tego zagadnienia daleko idące kontrowersje⁶.

W przypadku zmiany przepisów materialnoprawnych po wszczęciu postępowania organ (orzekający w I instancji lub odwoławczy) powinien postąpić zgodnie z regulacjami zawartymi w przepisach przejściowych nowych aktów prawnych. Zazwyczaj do spraw wszczętych pod rządami dawnej ustawy i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie nowej ustawy nakazują one stosować przepisy dotychczasowe. Kwestia reżimu prawnego, który powinien być stosowany, jeżeli nie przewidziano przepisów przejściowych, jest niejednoznaczna. Na ogół przyjmuje się, że w takich wypadkach należy przy wydawaniu decyzji konstytutywnych stosować przepisy nowe⁷, zaś w przypadku decyzji deklaratoryjnych (stwierdzających ukształtowanie się stosunku administracyjnoprawnego z mocy samego prawa we wcześniejszym okresie) – przepisy, na mocy których doszło do powstania stosunku prawnego, obowiązujące w chwili powstania tego stosunku. Można jednak spotkać także poglądy postulujące przyjęcie ogólnej zasady stosowania prawa administracyjnego materialnego „zawsze na bieżąco i wydawania aktów jurysdykcyjnych na podstawie stanu prawnego i faktycznego istniejącego w momencie ich wydania”⁸, bez względu na rodzaj tych aktów. Z drugiej strony pojawiają się głosy kwestionujące nawet w odniesieniu do decyzji konstytutywnych zasadność bezwarunkowego i bezwyjątkowego stosowania – w razie braku regulacji intertemporalnych – przepisów obowiązujących w momencie wydawania decyzji⁹.

⁶ M. Krawczyk, *Zasada aktualności a stosowanie prawa administracyjnego*, Kraków 2013, s. 72.

⁷ Por. wyrok NSA z dnia 28 września 1999 r., sygn. I SA/Wr 926/98, OSP 2000, nr 5, poz. 83.

⁸ Zob. np. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 55–56; *idem*, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 127–128; *idem*, *Problem „beneficium novorum” w postępowaniu administracyjnym*, Państwo i Prawo 1987, nr 5, s. 64.

⁹ Zob. M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 386–387.

Jeżeli nowa ustawa nie zmienia, lecz znosi normę prawną, która stanowiła podstawę wszczęcia postępowania w celu wydania decyzji skutecznej proaktywnie (działającej z mocą *ex nunc*), to organ powinien umorzyć postępowanie. Organ odwoławczy powinien w takim wypadku uchylić zaskarżoną decyzję, wydaną na podstawie dotychczasowych przepisów, i umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe¹⁰. Niekiedy, zwłaszcza w przypadkach, gdy mamy do czynienia z zastąpieniem dotychczasowej ustawy nową, a nie z jej nowelizacją (a tym samym z likwidacją dotychczasowego przepisu), mogą powstać wątpliwości co do tego, czy norma prawna, w oparciu o którą wszczęto postępowanie albo wydano decyzję w I instancji, nadal istnieje, tyle że w zmienionej postaci, czy też została zniesiona. Jeśli zaś została tylko zmieniona, to należy rozważyć, czy zmiana ta nie narusza tożsamości sprawy będącej przedmiotem postępowania i nie pociąga za sobą wynikających stąd konsekwencji dla bytu trwającego postępowania. Wydaje się, że stan prawny należy uwzględniać w ocenie tożsamości sprawy tylko w tej części, w której opisuje on istotę stosunku administracyjnoprawnego. Zmiana przesłanek powstania (ustania), albo przyznania (cofnięcia), bądź nałożenia (zniesienia) uprawnienia lub obowiązku, jak również zmiana elementów wyznaczających zakres tego uprawnienia lub obowiązku, nie ma wpływu na tożsamość sprawy administracyjnej.

Cezura wszczęcia postępowania jako momentu przyjmowanego w kontekście regulacji intertemporalnych jest krytykowana w literaturze. Zwraca się uwagę, że moment procesowego wszczęcia postępowania najczęściej odbiega od momentu powstania sprawy administracyjnej w sensie materialno-konkretnym, co w razie rozciągnięcia nowego reżimu prawnego na stany faktyczne podlegające dotychczasowej regulacji – może prowadzić do naruszenia zasad, norm i wartości konstytucyjnych w stosunku do adresatów norm wynikających z dawnego prawa, jeśli było ono dla nich korzystniejsze. Podnosi się, że obecna w polskim porządku prawnym praktyka odwoływania się w przepisach intertemporalnych do momentu wszczęcia postępowania, jako cezury rozgraniczającej stosowanie prawa dawnego i nowego, jest teoretycznie uzasadniona jedynie w odniesieniu do norm konkretyzowalnych proaktywnie na wniosek oraz do norm konkretyzowalnych hybrydalnie, dla których moment złożenia wniosku decyduje o powstaniu skutków prawnych. Chodzi zatem o normy, na podstawie których organ wydaje decyzje konstytutywne, a także decyzje działa-

¹⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1983 r., sygn. II SA 163/82, RNGA 1985, nr 3, s. 47.

jące (wyzwalające skutki) z mocą wsteczną, ale nie od chwili zakończenia realizacji normatywnego stanu faktycznego przewidzianego w hipotezie normy, tylko od chwili złożenia wniosku¹¹.

W przypadku norm konkretyzowalnych proaktywnie, ale z urzędu, moment wszczęcia postępowania nie powinien być wykorzystywany jako granica czasowa między reżimami prawa dawnego i nowego, przede wszystkim dlatego, że przesłanka wszczęcia postępowania z urzędu nie należy do normatywnego stanu faktycznego (nie jest niezbędna do powstania sprawy w sensie materialno-konkretnym). Ponadto należy mieć na uwadze, że gdyby moment wszczęcia postępowania z urzędu miał mieć znaczenie prawne z punktu widzenia zastosowania określonego reżimu prawnego, to organy mogłyby celowo opóźniać albo przyspieszać czynności procesowe wszczęcia postępowania – tak, aby móc zastosować pożądaną przez siebie reżim prawny. Z tych powodów wydaje się, że w przypadku zmiany przepisów po wszczęciu postępowania z urzędu w celu wydania decyzji działającej *ex nunc* należy stosować ten reżim prawny, który jest korzystniejszy dla adresata decyzji.

W przypadku natomiast norm konkretyzowalnych retroaktywnie, a także norm konkretyzowalnych hybrydalnie, dla których moment wszczęcia postępowania (złożenia wniosku) nie decyduje o powstaniu skutków prawnych, moment wszczęcia postępowania jest zupełnie nieadekwatny jako cezura rozgraniczająca stosowanie prawa dawnego i nowego. W takich wypadkach ową cezurą powinien być moment zakończenia realizacji normatywnego stanu faktycznego¹².

3. Zmiana okoliczności faktycznych a istnienie i tożsamość sprawy

3.1. Zmiana okoliczności faktycznych w toku postępowania w I instancji

W doktrynie podkreśla się, że zasada aktualności stanu faktycznego jest ściśle powiązana z zasadą prawdy obiektywnej (materialnej), a obie zasady należy rozpatrywać w sposób komplementarny. „Proces stosowania prawa administracyjnego cechuje się bowiem dynamiką i konieczne

¹¹ Zob. M. Kamiński, *Prawo...*, s. 388–391.

¹² Por. tamże, s. 391–392.

jest ustalenie momentu, w którym «prawda obiektywna» ma być wyznaczona. Naturalnie takim momentem ma być wydanie rozstrzygnięcia¹³.

Inaczej niż w wypadku podstawy prawnej orzekania, gdzie – jak stwierdzono wyżej – data wszczęcia postępowania przesądza często o tym, jakie przepisy będą stanowić taką podstawę, moment wszczęcia postępowania nie ma znaczenia z punktu widzenia podstawy faktycznej orzekania przez organ w sprawie.

Rozstrzygnięcie w sprawie będącej przedmiotem administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego powinno być podejmowane zawsze w oparciu o stan faktyczny istniejący w chwili orzekania. Reguła ta dotyczy także decyzji deklaratoryjnych, ponieważ jeśli w toku postępowania nastąpiłyby okoliczności faktyczne skutkujące wygaśnięciem prawa lub obowiązku, które powstały z mocy prawa przed wszczęciem postępowania, to organ musiałby je wziąć pod uwagę i nie mógłby wydać decyzji stwierdzającej nabycie uprawnienia, czy też ciężar obowiązku, lecz co najwyżej jego istnienie w określonym przedziale czasu.

Odmienne także niż w przypadku stanu prawnego, zmiana okoliczności faktycznych w toku postępowania, przed wydaniem decyzji, nie może prowadzić do bezprzedmiotowości postępowania.

Znaczenie stanu faktycznego dla „przedmiotowości” postępowania, tj. możliwości zakończenia go decyzją merytoryczną, w doktrynie postrzegane jest niejednolicie. Zdaniem G. Łaszczyca i A. Matana, dla problemu istnienia przedmiotu procesu stan faktyczny ma znaczenie w wymiarze bardzo ograniczonym. Z tego względu z bezprzedmiotowością postępowania mamy do czynienia tylko wtedy, gdy organ stwierdzi oczywisty brak podstaw faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy¹⁴. Odmienne stanowisko zajmuje M. Kamiński. Autor uważa, że postępowanie wszczęte pomimo braku spełnienia faktycznych warunków powstania sprawy (tj. pomimo niezajścia wszystkich okoliczności faktycznych wyczerpujących hipotezę normy prawnej) powinno zostać formalnie zakończone decyzją o umorzeniu postępowania ze względu na pierwotną bezprzedmiotowość¹⁵.

Powyższe rozbieżności mają swoje źródło w różnym postrzeganiu pojęcia sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnoprawnym, któ-

¹³ M. Krawczyk, *Zasada...*, s. 67–68.

¹⁴ G. Łaszczyca, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2002, s. 42; *eidem* (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 630.

¹⁵ M. Kamiński, *Prawo...*, s. 385.

ra – bądź co bądź – jest przedmiotem postępowania¹⁶. Część autorów jako element konstytutywny sprawy administracyjnej traktuje ziszczenie się stanu faktycznego określonego w normie prawa materialnego; inni uważają, że istotą sprawy administracyjnej jest badanie, czy stan faktyczny określony w hipotezie normy prawnej został zrealizowany. Brak konsekwencji i „rozdarcie” między obu tymi podejściami można niekiedy zaobserwować także w obrębie rozważań prowadzonych w ramach jednego wywodu¹⁷.

Przede wszystkim jednak należy wspomnieć, że nie ma w doktrynie zgodności co do tego, czy sprawę administracyjną kreuje objaw woli strony wyrażający się w żądaniu wszczęcia postępowania, czy też jest ona pojęciem ze świata faktów. Relacja między stanem faktycznym a istnieniem sprawy administracyjnej jest zagadnieniem wtórnym.

W. Dawidowicz twierdził, że „treść żądania tworzy sprawę administracyjną”¹⁸, co należy tłumaczyć w ten sposób, że żądanie strony przekształca się z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawę administracyjną stanowiącą przedmiot tego postępowania.

Stanowisko to poddał krytyce T. Woś, zwracając uwagę, że: 1) powyższe pojęcie sprawy jest nieprzydatne w przypadkach, gdy organ

¹⁶ Odrębnym zagadnieniem jest wieloznaczność terminu „sprawa”, który w samym tylko kodeksie postępowania administracyjnego używany jest – w odniesieniu do postępowania jurysdykcyjnego – w czterech różnych znaczeniach: 1) w znaczeniu materialno-prawnym, tj. jako przedmiot postępowania jurysdykcyjnego prowadzonego w trybie zwyczajnym (art. 1 pkt 1, art. 7, art. 12 § 2, art. 13 § 1, art. 14 § 1 i 2, art. 21 § 1, art. 23, art. 35 § 1–4, art. 36 § 1, art. 37 § 1 i 2, art. 38, art. 61 § 4, art. 62, art. 65 § 1, art. 66 § 1 i 3, art. 75, art. 77 § 3, art. 84 § 1, art. 86, art. 87, art. 89 § 2, art. 97 § 1 pkt 4, art. 99, art. 100 § 2, art. 104 § 1 i 2 *in initio* k.p.a., art. 148 § 1, art. 156 § 1 pkt 3, art. 180 § 1 i 2, art. 181 k.p.a.); 2) w znaczeniu proceduralnym, na oznaczenie postępowania poprzedzającego rozstrzygnięcie sprawy (art. 12 § 1, art. 24 § 1 pkt 1, art. 26 § 1, art. 104 § 2 *in fine*, art. 145 § 1 k.p.a.); 3) na określenie konkretnych kwestii proceduralnych (art. 101 § 3, art. 113 § 3, art. 119 § 1, art. 122, art. 140, art. 144, art. 152 § 1 i 2 k.p.a., art. 261 § 3 k.p.a., art. 264 § 2 k.p.a.); 4) na oznaczenie przedmiotu postępowania nadzwyczajnego (art. 154 § 2, art. 157 § 2, art. 158 § 1, art. 159 § 1 k.p.a.) – por. T. Woś, Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, *Acta Universitatis Wratislaviensis* 1990, nr 1022, Prawo CLXVIII, s. 330–332.

¹⁷ Przykładem mogą być rozważania T. Kiełkowskiego, który najpierw pisze, że „sprawa powstaje z chwilą ziszczenia się przesłanek faktycznych, zawartych w hipotezie normy wyższego stopnia, stanowiącej o powinności zastosowania normy przedmiotowej (...)”, po czym definiuje ją jako „kwestię istnienia stanu faktycznego opisanego w hipotezie normy prawnej, (...) która w danym układzie jest aktualna, tj. może i powinna być rozstrzygnięta”, podkreślając, że jest to kwestia otwarta, której rozstrzygnięcie dopiero ma nastąpić (*Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 33, 35).

¹⁸ Zob. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 71.

wszczyna postępowanie z urzędu; 2) jeśliby każde żądanie wszczęcia postępowania tworzyło sprawę administracyjną, to takie pojęcie sprawy byłoby zupełnie nieprzydatne dla określenia zakresu przedmiotowego postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a. W związku z tymi zastrzeżeniami autor proponuje przyjąć, że sprawę administracyjną stanowi w istocie „ta, przewidziana w przepisach materialnego prawa administracyjnego, możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego”. Tak rozumiana sprawa powstaje z mocy prawa, jeżeli istnieją okoliczności faktyczne, w których prawo to upoważnia do określonych rozstrzygnięć dotyczących sfery czyichś uprawnień lub obowiązków. W opinii T. Wosia zatem, to nie treść żądania tworzy sprawę administracyjną, ponieważ ta w chwili jego złożenia już istnieje, ale żądanie wszczęcia postępowania czyni sprawę przedmiotem postępowania¹⁹.

Prawdą jest, że takie pojęcie sprawy jest nieprzydatne w przypadkach, gdy organ wszczyna postępowanie z urzędu. Traktowanie sprawy jako czegoś, co powstaje z mocy prawa wraz z realizacją normatywnego stanu faktycznego, jest jednak z kolei niemożliwe do zaakceptowania w przypadkach, gdy z żądaniem wszczęcia postępowania występuje strona. Nie można bowiem stwierdzić, że sprawa jest pierwotna w stosunku do żądania wszczęcia postępowania. Co więcej, nawet wtedy, gdy zrealizowany jest stan faktyczny, z którego zaistnieniem ustawa łączy możliwość uzyskania uprawnienia, sprawa nie istnieje, dopóki strona nie wystąpi z żądaniem przyznania tego uprawnienia. Strona może bowiem nie być w ogóle zainteresowana uzyskaniem decyzji przyznającej uprawnienie, które w danych warunkach mogłaby uzyskać (np. zmianą nazwiska lub uzyskaniem pozwolenia na broń), a wobec braku takiego zainteresowania trudno mówić o istnieniu sprawy. Nawet w przypadku realizacji normatywnego stanu faktycznego, z którym ustawodawca wiąże nabycie określonych uprawnień *ex lege*, nie można – jak się zdaje – mówić o powstaniu sprawy, chociaż w takiej sytuacji istnieje potencjalny stosunek materialnoprawny. Łącząc powstanie sprawy dotyczącej przyznania uprawnienia z wniesieniem żądania przez stronę, należy jednak zaznaczyć, że oczywiście nie każde żądanie tworzy sprawę, lecz tylko takie, w którym chodzi o uprawnienia przewidziane w przepisach prawa administracyjnego materialnego. Uwzględniając tę okoliczność, nie można już podzielić tezy, że pojęcie sprawy rozumiane jako kreacja treści żądania

¹⁹ Zob. T. Woś, *Pojęcie...*, s. 333–334.

strony, jest nieprzydatne dla określenia zakresu przedmiotowego postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a.

Powstanie sprawy administracyjnej (w znaczeniu materialnoprawnym) bywa utożsamiane z powstaniem administracyjnego stosunku materialnoprawnego (należy rozumieć: potencjalnego, choć nie zawsze jest to zaznaczane)²⁰, a istnienie tak rozumianej sprawy z „przedmiotowością” (tj. brakiem podstaw do umorzenia) postępowania²¹. Takie stanowisko wydaje się błędne. W rzeczywistości w żadnym z powyższych przypadków nie mamy do czynienia z synonimicznością wyrażeń ani tożsamością pojęć.

Sprawą administracyjną jest kwestia udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy zachodzi możliwość (albo obowiązek) przyznania uprawnienia lub nałożenia obowiązku, stanowiącego przedmiot sprawy, w stanie faktycznym istniejącym w momencie wydawania decyzji. Należy dodać, że nie chodzi tu o realną możliwość konkretyzacji normy materialnej, lecz jedynie o hipotetyczną możliwość. W przeciwnym razie w przypadku zakończenia postępowania decyzją negatywną należałoby uznać, że mieliśmy *de facto* do czynienia jedynie z prawdopodobieństwem istnienia sprawy, a nie ze sprawą.

Fakty nie decydują więc o sprawie, tylko o sposobie jej załatwienia. Stan faktyczny jest elementem sprawy tylko w takim sensie, że jego postać przesądza o treści decyzji merytorycznej, która zostanie wydana.

W istocie w postępowaniu wszczętym na żądanie wystarczy, że istnieje teoretyczna (hipotetyczna) możliwość przyznania uprawnienia stronie (tzn. istnieje przepis, który przewiduje przyznanie takiego uprawnienia w drodze decyzji), aby postępowanie uznać za wszczęte, a sprawę za zaistniałą²², i aby nie można było mu zarzucić bezprzedmiotowości. Taka możliwość z punktu widzenia stanu faktycznego istnieje w zasadzie zawsze, o ile istnieje podmiot, który wskazany jest w podaniu jako autor żądania, oraz – gdy chodzi o określenie sytuacji prawnej rzeczy – gdy istnieje ta rzecz. W przypadku gdy postępowanie wszczynane jest na wniosek, uzewnętrzniona wola przyszłego adresata decyzji jest więc w zasadzie wystarczającym, nie zaś dopełniającym elementem stanu faktycznego warunkującego powstanie sprawy.

²⁰ Zob. np. J. Zimmermann, *Administracyjny...*, s. 13; T. Woś, *Pojęcie...*, s. 333–334; T. Kiełkowski, *Sprawa...*, s. 33.

²¹ Zob. np. M. Kamiński, *Prawo...*, s. 385–386.

²² Nie można zatem uznać, że sama „treść żądania tworzy sprawę administracyjną” (bez względu na tę treść), jak twierdzi W. Dawidowicz (*Postępowanie...*, s. 71).

W postępowaniu wszczętym z urzędu natomiast wystarczy, że zachodzi podejrzenie istnienia faktów uzasadniających nałożenie obowiązku na jakiś podmiot, aby można było mówić o powstaniu sprawy, a co za tym idzie – aby postępowanie skutecznie wszcząć. W przypadku niepotwierdzenia się takiego podejrzenia w toku postępowania albo zmiany okoliczności faktycznych powodującej niemożność dokonania pozytywnej subsumpcji, organ powinien stwierdzić brak podstaw faktycznych do nałożenia obowiązku, a nie umorzyć postępowanie. Odmowa nałożenia obowiązku byłaby adekwatna tylko w sytuacji, gdy postępowanie zostało zainicjowane przez uprawniony do tego podmiot zewnętrzny, np. prokuratora, RPO czy organizację społeczną; w przypadku postępowania wszczętego z inicjatywy organu taka treść decyzji byłaby niezręcznością językową ze względu na to, że nikt tego nie żądał.

Sprawa administracyjna jest przedmiotem postępowania, ale nie wynika stąd, że bezprzedmiotowość równa się brakowi sprawy. Postępowanie może bowiem być bezprzedmiotowe pomimo istnienia sprawy (np. postępowanie wszczęte w tej samej sprawie). Bezprzedmiotowość postępowania, stanowiąca – zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. – podstawę do jego umorzenia, to bowiem nie brak przedmiotu postępowania, czyli sprawy, tylko bezzasadność jego kontynuowania wobec niemożliwości wydania ani decyzji pozytywnej, ani negatywnej. Chodzi więc raczej o bezprzedmiotowość w znaczeniu powszechnie przyjętym, a nie brak przedmiotu.

Pełna realizacja normatywnego stanu faktycznego nie jest warunkiem „przedmiotowości” postępowania, tylko warunkiem wydania decyzji pozytywnej, czyli zgodnej z celem inicjatora postępowania (tj. przyznania uprawnienia lub zniesienia obowiązku – gdy postępowanie wszczynane jest na żądanie strony, albo cofnięcia uprawnienia lub nałożenia obowiązku – gdy postępowanie wszczynane jest z urzędu); innymi słowy: warunkiem wydania decyzji zmieniającej zakres praw i obowiązków adresata. Nie można twierdzić, że postępowanie jest „przedmiotowe” tylko wtedy, gdy zrealizowana została hipoteza normy prawnej, gdyż w ten sposób zaciera się różnica między przesłankami wydania decyzji umarzającej i przesłankami wydania decyzji odmownej! Przyjmując takie założenie, nie można by nigdy wydać decyzji odmownej, lecz tylko albo pozytywną, albo umarzającą.

Istnienie określonych okoliczności faktycznych ma znaczenie w kontekście bezprzedmiotowości postępowania tylko wtedy, gdy wydana decyzja ma dotyczyć sytuacji prawnej rzeczy. Wówczas – jeśli np. budynek będący efektem samowoli ulegnie całkowitemu zniszczeniu albo zwierzę

zakażone chorobą zakaźną i przeznaczone do uboju sanitarnego padnie – zaistnieje podstawa do umorzenia postępowania, analogicznie do wypadku, gdy osoba, ubiegająca się o uprawnienie lub którą organ chce obciążyć obowiązkiem, umrze.

We wszystkich innych przypadkach zmiany faktów prawotwórczych organ I instancji powinien wydać decyzję odmowną (gdy postępowanie było wszczęte na żądanie)²³ albo decyzję stwierdzającą brak podstaw faktycznych do nałożenia obowiązku (gdy postępowanie było wszczęte z urzędu)²⁴. Jeśli np. po wszczęciu postępowania w sprawie przyznania świadczenia z zakresu pomocy społecznej sytuacja materialno-bytowa osoby ubiegającej się o świadczenie ulegnie diametralnej zmianie, to organ nie może wydać decyzji o umorzeniu postępowania, tylko decyzję odmowną²⁵. Słusznie zauważono w wyroku NSA z dnia 12 października 1987 r. (sygn. IV SA 3334/87), że nie znajduje uzasadnienia w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego wydanie decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie, w której strony są zainteresowane wynikiem merytorycznym (o ile orzeczenie co do istoty sprawy nie stało się niemożliwe). W przytoczonej przykładowo sytuacji organ mógłby zatem umorzyć postępowanie tylko wtedy, gdyby strona sama o to wystąpiła w związku ze zmianą jej sytuacji bytowej. Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 18 kwietnia 1995 r. (SA/Łd 2424/94)²⁶, nie można załatwić sprawy decyzją umarzającą także wówczas, gdy okoliczności podnoszone przez sam organ (z urzędu), wymagające przeprowadzenia w sposób zupełny i wyczerpujący postępowania administracyjnego, okażą się nie mieć miejsca.

Zmiana okoliczności faktycznych w toku postępowania, przed wydaniem decyzji, nie może prowadzić do naruszenia tożsamości sprawy. Słusznie zauważa J. Zimmermann, że w postępowaniu administracyjnym I instancji nie istnieje problem nowości, gdyż nie ma tu kategorii *litis contestationis*, a co za tym idzie – nie ma punktu odniesienia, wobec którego tę nowość można by analizować²⁷. Kwestia tożsamości sprawy w przypadku zmiany stanu faktycznego może być rozpatrywana jedynie w kon-

²³ Może to być nie tylko odmowa przyznania uprawnienia lub zniesienia obowiązku, ale także odmowa nałożenia obowiązku – gdy postępowanie zostało wszczęte na żądanie prokuratora, organizacji społecznej lub RPO.

²⁴ Odmowa nałożenia obowiązku jest niemożliwa, gdyż nikt o niego się nie upominał.

²⁵ Por. odmiennie M. Kamiński, Prawo..., s. 386.

²⁶ ONSA 1996, nr 2, poz. 80.

²⁷ J. Zimmermann, Problem..., s. 63.

tekście postępowania odwoławczego oraz postępowania wszczętego po wydaniu decyzji ostatecznej.

3.2. Zmiana okoliczności faktycznych w toku postępowania w II instancji

Odmienne rzecz przedstawia się w postępowaniu przed organem II instancji. Zaistnienie okoliczności faktycznych przekształcających istotnie stan faktyczny (ale nie unicestwiających rzeczy, której sytuacja prawna ma być określona) wyklucza możliwość wydania decyzji merytorycznej (odmownej), ale nie dlatego, że postępowanie stało się bezprzedmiotowe, lecz dlatego, że przerwana została tożsamość sprawy. W takim wypadku organ odwoławczy powinien – jak się wydaje – uchylić decyzję organu I instancji i przekazać mu sprawę do ponownego rozpatrzenia²⁸.

Analiza orzecznictwa sądowego uwidacznia pewne niekonsekwencje w pojmowaniu granic tożsamości sprawy, w zależności od okoliczności. Rozpatrując kwestię tożsamości sprawy z punktu widzenia kontynuacji postępowania przed organem odwoławczym (czyli w toku instancji) granice tożsamości sprawy są postrzegane mniej rygorystycznie niż w kontekście ponownego wszczęcia postępowania i zagadnienia powagi rzeczy osądzonej (*rei iudicatae*). Na przykład w wyroku z dnia 28 lipca 2000 r.²⁹ NSA wyróżnił trzy rodzaje okoliczności faktycznych, które organ odwoławczy może i powinien uczynić przedmiotem uzupełniającego postępowania dowodowego. Są to: 1) okoliczności pominięte przez organ I instancji, 2) okoliczności, które uległy zmianie po wydaniu decyzji przez organ I instancji, 3) okoliczności, które mają znaczenie prawne w świetle zmienionych przepisów prawa.

Zwraca się uwagę w doktrynie, że w ocenie, czy zachodzi tożsamość sprawy, stan faktyczny powinien być brany pod uwagę przez organ odwoławczy tylko w odniesieniu do tzw. faktów prawotwórczych. „Nie wydaje się bowiem ani możliwe, ani potrzebne oczekiwanie, iż stan faktyczny będzie trwał długi czas niejako zamrożony we wszystkich jego elementach i szczegółach. Elementy prawne obojętne, nie wpływające w niczym na załatwienie sprawy, powinny być pominięte w ocenie tożsamości sprawy”³⁰. Ze stwierdzenia tego wynika, że fakty prawotwórcze to takie, które mają znaczenie dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy, a zatem za-

²⁸ Nawiasem mówiąc, taka właśnie okoliczność powinna być dodana do okoliczności uzasadniających wydanie decyzji kasacyjnej.

²⁹ Sygn. V SA 102/00, LEX nr 49869.

³⁰ J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011, s. 632.

również te, których zmiana powoduje konieczność zastosowania innego przepisu prawa materialnego, jak i te, których zmiana pociąga za sobą konieczność odmiennego załatwienia sprawy, choć w oparciu o ten sam przepis prawa materialnego.

Przyjęcie tak szerokiego pojęcia faktów prawotwórczych powoduje, że wraz ze zmianą jakichkolwiek okoliczności faktycznych mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, mamy do czynienia z nową sprawą administracyjną. Takie rozwiązanie jest zgodne ze zdrowym rozsądkiem i w pełni celowe w sytuacji, gdy stan faktyczny uległ zmianie po wydaniu ostatecznej decyzji w sprawie, a więc po definitywnym zakończeniu postępowania. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jeżeli np. adresat decyzji, mocą której odmówiono mu przyznania określonego uprawnienia ze względu na brak wymaganych kwalifikacji, po uostatecznieniu się decyzji odmownej uzyskał niezbędne kwalifikacje, to sytuacja taka uzasadnia wydanie nowej decyzji bez konieczności wzruszania dotychczasowej, i decyzja taka nie będzie oczywiście dotknięta wadą określoną w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Tego rodzaju okoliczności faktyczne, jak kwalifikacje stron czy inne przesłanki warunkujące możliwość uzyskania danego uprawnienia, mają więc charakter prawotwórczy i ich zmiana prowadzi do nowej sprawy administracyjnej.

Konkluzja taka jest sprzeczna jednakże z praktyką działania organów administracji w toku trwającego postępowania, w której regułą jest, że organy II instancji orzekają reformatoryjnie, gdy zmiana okoliczności faktycznych wymaga odmiennego załatwienia sprawy w stosunku do rozstrzygnięcia organu I instancji, ale na podstawie tego samego przepisu prawa. Taka praktyka zgodna jest zresztą z linią orzecznictwa NSA. Przykładowo, w wyroku z dnia 8 lutego 1994 r.³¹ NSA wskazał na panu-

³¹ SAWr 1891/93, ONSA 1995 nr 2, poz. 64. Spadkobierczyni zmarłych użytkowników trzech działek gruntu rolnego domagała się uwłaszczenia jej na dwóch spośród tych działek, wyrażając chęć ich zagospodarowania. Organ administracji I instancji (kierownik urzędu rejonowego) przyznał wnioskodawczyni żądane działki, z których jedna była własnością Skarbu Państwa, a druga – gminy. Od decyzji tej odwołał się zarząd miasta i gminy będącej właścicielem jednej z działek, zarzucając że przedmiotowa działka została przeznaczona – zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego – pod budownictwo jednorodzinne i uchwałą rady miasta jest wyznaczona do sprzedaży w drodze przetargu. Organ II instancji (wojewoda) uwzględnił odwołanie i uchylając zaskarżoną decyzję organu I instancji w części dotyczącej zakwestionowanej działki, odmówił jej nieodpłatnego przyznania wnioskodawczyni. W uzasadnieniu podniósł, że nieruchomości ta została sprzedana przez gminę osobie trzeciej, a w myśl obowiązujących wówczas rozwiązań ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 2043 ze zm.) nie podlegały nadaniu w tym try-

jąca w doktrynie i orzecznictwie zgodność co do tego, iż organ wydający decyzję administracyjną jest obowiązany uwzględnić stan faktyczny ustalony w chwili wydania decyzji. Podzielając to stanowisko, podkreślił, że odnosi się ono nie tylko do organu orzekającego w I instancji, ale również do organu wydającego decyzję w postępowaniu odwoławczym, co wynika z art. 138 k.p.a., kształtującego postępowanie odwoławcze jako postępowanie merytoryczne (apelacyjne), oraz art. 140 k.p.a., który nakazuje stosować do niego odpowiednio przepisy o postępowaniu przed organami I instancji. Z tych powodów organ odwoławczy jest obowiązany uwzględnić zmiany stanu faktycznego, jakie zaszły w sprawie w okresie między wydaniem decyzji w I instancji i w II instancji.

W komentarzu do przytoczonego uzasadnienia NSA można by stwierdzić, że istotnie nie ulega wątpliwości, iż organ odwoławczy powinien uwzględnić zmiany stanu faktycznego, które nastąpiły po wydaniu decyzji przez organ I instancji. Ta kwestia jest bezsprzeczna. Niezależnie bowiem od tego, jak potraktujemy zmianę okoliczności faktycznych w kontekście tożsamości sprawy, decyzja organu I instancji, nawet jeśli jest prawidłowa w świetle stanu faktycznego istniejącego w dniu jej wydania, będzie musiała zostać uchylona, i w tym sensie organ odwoławczy wydając orzeczenie ma obowiązek uwzględnić zmiany stanu faktycznego. Powstaje jednakże pytanie, w czym uwzględnienie tych zmian powinno się przejawiać: czy rzeczywiście w orzeczeniu na nowo co do istoty sprawy (jak uznał sąd w przytoczonym wyroku), czy może w przekazaniu sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia albo też w umorzeniu postępowania I instancji, które – wobec zmiany okoliczności faktycznych – stało się bezprzedmiotowe.

Ujmując problem inaczej, należałoby zastanowić się, czy możliwość wydania przez organ odwoławczy decyzji reformatoryjnej powinna być zastrzeżona do przypadków, gdy decyzja organu I instancji – mimo prawidłowo przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego – była wadliwa, i z tego powodu powinna być usunięta z obrotu prawnego, czy też należy odnosić ją również do sytuacji, gdy decyzja organu I instancji – w świetle istniejącego w czasie jej wydania stanu faktycznego i prawnego – była prawidłowa, a jej uchylenie wiąże się ze zmianami, jakie nastąpiły w zakresie tego stanu.

Obrona stanowiska, że między sprawą rozpatrywaną w I instancji i sprawą rozpatrywaną w II instancji musi zachodzić idealna tożsamość, przy jednoczesnym niepodważaniu funkcjonującej praktyki organów

bie nieruchomości, które nie stanowią własności Skarbu Państwa lub gminy. NSA przychylił się do stanowiska organu II instancji i oddalił skargę wnioskodawcy.

administracyjnych, a także linii orzecznictwa sądowego, musiałyby wiązać się ze złagodzeniem kryteriów tożsamości sprawy akceptowanych powszechnie w literaturze. W konsekwencji musiałyby to prowadzić do wniosku, że nie jest dopuszczalne wszczęcie nowego postępowania, jeżeli po wydaniu ostatecznej decyzji stan faktyczny uległ zmianie w takim stopniu, który – gdyby nastąpiło to w trakcie postępowania odwoławczego – nie stałby na przeszkodzie kontynuowaniu postępowania w toku instancji. Rażąco naruszałoby to interes osób, wobec których postępowanie prowadzone w uprzednim stanie faktycznym zakończyło się niekorzystną dla nich decyzją ostateczną. Podmiot, któremu odmówiono np. przyznania uprawnienia decyzją ostateczną, byłby bowiem pozbawiony możliwości jego dochodzenia w nowym stanie faktycznym, gdy te „nowości” są nieznaczące. Z kolei dopuszczenie możliwości wszczęcia postępowania w przypadku nieznaczącej zmiany okoliczności faktycznych, przy jednoczesnym akceptowaniu „łagodniejszej” koncepcji tożsamości sprawy, byłoby nie do pogodzenia z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., gdyż oznaczałoby możliwość naruszania powagi rzeczy osądzonej (a raczej: rozstrzygniętej).

Wobec powyższego usunięcie (albo przynajmniej racjonalizacja) wskazanych sprzeczności i niekonsekwencji w podchodzeniu do kwestii tożsamości sprawy jest możliwe, jak się wydaje, w trojaki sposób: 1) poprzez przyjęcie, że w powyższych, wątpliwych przypadkach nie zachodzi tożsamość sprawy, a możliwość kontynuowania w nich postępowania przed organem II instancji jest wyjątkiem od reguły, dopuszczalnym ze względu na ekonomię procesową; 2) przez przyjęcie, że w rozważanych przypadkach zachodzi tożsamość sprawy, a możliwość ponownego wszczęcia w nich postępowania zwyczajnego jest wyjątkiem od reguły, dopuszczalnym ze względu na ochronę praw podmiotowych jednostki; albo wreszcie 3) poprzez przyjęcie, że w analizowanych przypadkach zarówno możliwość kontynuowania postępowania odwoławczego, jak i możliwość ponownego wszczęcia postępowania nie narusza ogólnej reguły, gdyż pojęcie tożsamości sprawy ma różną treść, w zależności od kontekstu (etapu postępowania), w którym jest rozpatrywane.

Jedynym możliwym do zaakceptowania rozwiązaniem, które nie burzyłoby utrwalonej linii orzecznictwa NSA ani powszechnie stosowanej praktyki działania organów administracji, jak również uwzględniało poglądy doktryny na tożsamość sprawy, zasadę racjonalności ustawodawcy oraz zakaz wykładni homonimicznej, jest przyjęcie, że między sprawą rozpatrywaną przed organem I instancji a sprawą będącą przedmiotem postępowania odwoławczego nie musi zachodzić tożsamość. Rozwiąza-

nie takie dopuszczalne jest w świetle obowiązującej regulacji prawnej, gdyż w kodeksie postępowania administracyjnego nie istnieje zakaz uwzględniania tzw. „nowości” w toku postępowania, w tym także w postępowaniu odwoławczym. Należy wykluczyć natomiast możliwość orzeczenia reformatoryjnego (czy też w ogóle – merytorycznego) przez organ odwoławczy w przypadku powstania nowej sprawy. W myśl tej koncepcji zachowanie tożsamości sprawy w toku instancji jest zatem jedynie warunkiem orzeczenia merytorycznego przez organ odwoławczy, a nie kontynuowania postępowania. Oznacza to, że w razie ustania tożsamości sprawy w toku instancji organ odwoławczy powinien uchylić zaskarżoną decyzję organu I instancji i przekazać mu sprawę do ponownego rozpatrzenia, a nie umarzać postępowanie³². Takie rozwiązanie nie narusza ani zasady dwuinstancyjności postępowania, ani reguł właściwości instancyjnej. Naruszeniem tych zasad jest natomiast stosowana przez organy administracji publicznej praktyka uwzględniania „nowości” w postępowaniu odwoławczym w ten sposób, że organ odwoławczy wydaje decyzję reformatoryjną wobec decyzji organu I instancji, nawet wtedy gdy te „nowości” prowadzą do powstania nowej sprawy.

Przestrzeganie tożsamości sprawy w toku instancji i traktowanie jej jako warunku kontynuowania toku instancji byłoby bardzo często sprzeczne z zasadą szybkości i prostoty postępowania, gdyż w przypadku zmiany w zakresie faktów prawotwórczych obligowałoby organ odwoławczy do umorzenia postępowania w całości z tej przyczyny, że sprawa, w której zostało wszczęte postępowanie przed organem I instancji, już nie istnieje. Aby doprowadzić do wydania decyzji w zmienionych okolicznościach faktycznych organ I instancji musiałby ponownie wszcząć postępowanie (z urzędu lub na wniosek strony) i powtarzać od początku wszystkie czynności dowodowe, również te, które dotyczyły okoliczności, które nie uległy zmianie. Nie można przy tym wykluczyć, że cały „zabieg” polegający na umorzeniu postępowania i wszczęciu nowego należałoby powtórzyć w przypadku kolejnej zmiany naruszającej tożsamość sprawy. Taka sżtywna i formalistyczna procedura nie znajdowałaby uzasadnienia w żadnej z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, nie wyłączając zasady dwuinstancyjności postępowania. Cel w postaci rozpatrzenia dokładnie tej samej sprawy przez organy obu instancji – w przypadkach uzasadniających taką konieczność – zawsze przecież można osiągnąć stosując przepis art. 138 § 2 k.p.a., a zatem nie trzeba uciekać

³² Tylko z tego powodu zatem zachodzi potrzeba rozgraniczenia sytuacji, w której wyłania się „nowa sprawa”, i takich, które jej nie tworzą, ze względu na nieznaczne tylko naruszenie identity sprawy.

się do wszczynania postępowania na nowo³³. Takie rozwiązanie nie będzie możliwe tylko wtedy, gdy wraz z powstaniem nowej sprawy, dotychczasowa sprawa nie przestaje istnieć, a więc gdy nowa sprawa powstaje obok, a nie zamiast (z przekształcenia) sprawy dotychczasowej³⁴.

Organ odwoławczy może więc kontynuować postępowanie w celu jego merytorycznego zakończenia w I lub II instancji mimo zmian, jakie nastąpiły w stanie faktycznym, jeżeli rozpatrywana przez niego sprawa w zasadniczych elementach odpowiada sprawie będącej przedmiotem postępowania pierwszoinstancyjnego. Te zasadnicze elementy sprawy, które muszą pozostać niezmiennie, aby mogła być zachowana ciągłość pomiędzy postępowaniem pierwszoinstancyjnym i postępowaniem odwoławczym, to podmioty obligatoryjne stosunku administracyjnoprawnego (ewentualnie ich sukcesorzy) oraz przedmiot sprawy³⁵. Przedmiotem sprawy są prawa lub (i) obowiązki, określone w przepisach prawa materialnego, których adresatem ma być strona. Mogą one być związane z konkretną rzeczą lub też nie. W przypadku postępowań wszczynanych na wniosek (żądanie) strony przedmiot sprawy zawarty jest w treści żądania; w przypadku postępowań wszczynanych z urzędu organ określa przedmiot sprawy w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, kierowanym do stron. Pozostałe elementy sprawy mogą zatem ulegać zmianom w toku instancji, nie powodując konieczności umorzenia postępowania i wszczęcia nowego postępowania w nowej sprawie, o ile zmiana tych elementów nie prowadzi do zmiany zasadniczych elementów sprawy.

Bibliografia

1. Adamiak B., Borkowski J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011.
2. Borkowski J., Glosa do wyroku NSA z dnia 3 czerwca 1988 r., sygn. IV SA 316/88, OSP 1991, nr 7–8.

³³ W związku z tym postulować należy przywrócenie dawnego brzmienia art. 138 § 2 k.p.a., które nie precyzowało powodów konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, a tym samym nie ograniczało wydania decyzji kasacyjnej do przypadku, gdy taka konieczność jest wynikiem naruszenia przepisów proceduralnych. Nawiasem mówiąc, przepis tego artykułu w aktualnym brzmieniu wymaga tak czy owak nowelizacji ze względu na niefortunność użytego sformułowania: to nie „zakres sprawy” wymaga wyjaśnienia, jak stanowi obecnie przepis, tylko okoliczności faktyczne mieszczące się w tym zakresie.

³⁴ Zob. J. Zimmermann, *Problem...*, s. 69.

³⁵ Przedmiotu sprawy nie należy mylić z przedmiotem postępowania, którym jest sprawa.

3. Dawidowicz W., Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu, Warszawa 1983.
4. Kamiński M., Prawo administracyjne intertemporalne, Warszawa 2011.
5. Kiełkowski T., Sprawa administracyjna, Kraków 2004.
6. Krawczyk M., Zasada aktualności a stosowanie prawa administracyjnego, Kraków 2013.
7. Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., Postępowanie administracyjne ogólne, Warszawa 2003.
8. Łaszczycza G., Matan A., Umożnienie ogólnego postępowania administracyjnego, Kraków 2002.
9. Woś T., Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, Acta Universitatis Wratislaviensis 1990, nr 1022, Prawo CLXVIII.
10. Wróbel A., Jaśkowska M., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2018.
11. Zimmermann J., Administracyjny tok instancji, Kraków 1986.
12. Zimmermann J., Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996.
13. Zimmermann J., Problem „beneficium novorum” w postępowaniu administracyjnym, Państwo i Prawo 1987, nr 5.

The boundaries, existence and identity of an administrative matter

Abstract

The identity of an administrative matter disposed of in the form of an administrative decision is an important issue that should be taken into account by both the authorities conducting the proceedings in the first instance and the authorities conducting the appeal proceedings. The principle of deciding within the boundaries of the matter requires that the authority of first instance should not decide on issues that go beyond the boundaries of the matter. The elements that determine the boundaries of a matter vary over time; therefore, in order to determine the boundaries of the matter, we must know when it arose. On the other hand, the cessation of an existing matter (including the cessa-

tion of it as a result of its transformation into a new one) renders the proceedings to which it was the subject groundless. The principle of two-instance proceedings requires that the appeal authority decides in the same matter as the authority of first instance. Thus, the question arises about the boundaries of the administrative matter, the moment of its creation and the elements whose change leads to the creation of a new matter, ending the existence of the existing one, and those whose replacement does not affect the identity of a matter.

Key words

Administrative matter, identity of the matter, subjects of the matter, object of the matter, facts of the matter, state of law, groundlessness of the proceedings.