

## Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji w sprawie zezwolenia na wycięcie drzewa lub krzewu

dr Joanna Wyporska-Frankiewicz

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji

### I.

1) Problematyka zezwolenia na wycięcie drzewa lub krzewu została unormowana w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>1</sup>. Wycięcie drzew lub krzewów wymaga co do zasady wydania aktu administracyjnego. Zgodnie bowiem z treścią art. 83 ust. 1 u.o.p. „Usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego na wniosek: 1) posiadacza nieruchomości - za zgodą właściciela tej nieruchomości; 2) właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (...), zwanej dalej „Kodeksem cywilnym” - jeżeli drzewo lub krzew zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń”. Od zasady tej ustawodawca przewidział szereg wyjątków<sup>2</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że aby legalnie wyciąć drzewo konieczne jest, co do zasady, uzyskania zezwolenia właściwego organu, które przybiera formę decyzji administracyjnej. Obowiązek uzyskania wskazanego zezwolenia, co podkreśla się zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie, jest jednym z podstawowych instrumentów służących ochronie drzew i krzewów rosnących na terenie miast i wsi, gdyż jego brak skutkuje wymierzeniem kar pieniężnych na podstawie art. 88 ust. 1 u.o.p. za usunięcie drzew bez wymaganego prawem zezwolenia<sup>3</sup>. Przepis ten stanowi bowiem, że „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za: 1) usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia; 2) usunięcie drzewa

lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości; 3) zniszczenie drzewa lub krzewu; 4) uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa; 5) usunięcie drzewa pomimo sprzeciwu organu, o którym mowa w art. 83f ust. 8, i bez zezwolenia, o którym mowa w art. 83f ust. 16; 6) usunięcie drzewa bez dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 83f ust. 4, lub przed upływem terminu, o którym mowa w art. 83f ust. 8”. Kara nakładana jest na posiadacza nieruchomości, albo właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 kodeksu cywilnego<sup>4</sup>, albo na inny podmiot, jeżeli działa bez zgody posiadacza nieruchomości (art. 88 ust. 2 u.o.p.). Karę, o której mowa, nakłada się w formie decyzji administracyjnej, a jej uiszczenie musi nastąpić w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja w sprawie jej wymierzenia stała się ostateczna. Należy też odnotować, że ustawodawca szczegółowo określił zarówno reguły dotyczące ustalania wysokości takiej kary, jak i zasady jej wymierzania. Zgodnie z art. 89 ust. 1 u.o.p. „Administracyjną karę pieniężną, o której mowa w art. 88 ust. 1 pkt 1-3, 5 i 6, ustala się w wysokości dwukrotnej opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu, o której mowa w art. 84 ust. 1, a w przypadku, w którym usunięcie drzewa lub krzewu jest zwolnione z obowiązku uiszczenia opłaty, administracyjną karę pieniężną ustala się w wysokości takiej opłaty, która byłaby ponoszona, gdyby takiego zwolnienia nie było”. Przy czym administracyjną karę pieniężną, o której mowa w art. 88 ust. 1 pkt 4 u.o.p. ustala się w wysokości opłaty za usunięcie drzewa, o której

1 Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1614 ze zm., powoływana dalej jako u.o.p.

2 Zob. art. 83f u.o.p.

3 K. Gruszecki, *Komentarz do art. 83 ustawy o ochronie przyrody* [w:] *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Lex/el 2017 r.

4 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm., powoływany dalej jako k.c. Zgodnie z art. 49 § 1 k.c. „Urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa”.

mowa w art. 84 ust. 1 u.o.p., pomnożonej przez 0,6 (art. 89 ust. 2 u.o.p.). Ustawodawca przewidział przy tym szereg rozwiązań szczegółowych, które mają na celu ułatwienie procedowania w przypadku, gdy pojawiają się trudności związane z koniecznością ustalenia stanu faktycznego sprawy na potrzeby ustalenia wysokości kary<sup>5</sup>. Trzeba jeszcze zaznaczyć, że administracyjne kary pieniężne, które nie zostały uiszczone w wyznaczonym terminie, podlegają wraz z odsetkami za zwłokę przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>6</sup>. Dla porządku rozważań trzeba jeszcze zauważyć, że zgodnie z wolą ustawodawcy przepisu art. 88 ust. 1 u.o.p. nie stosuje się do drzew i krzewów, o których mowa w art. 83f ust. 1 pkt 1- 3 i 3b-15 u.o.p., a więc w tych przypadkach administracyjnej kary pieniężnej się nie wymierza (art. 88 ust. 10 u.o.p.). Co więcej, administracyjnej kary pieniężnej nie wymierza się również w przypadku, gdy usunięcie albo zniszczenie drzewa lub krzewu, albo uszkodzenie drzewa nastąpiło w okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności (art. 89 ust. 7 u.o.p.).

- 2) Mimo licznych nowelizacji przepisów u.o.p., które bez wątplenia wydatnie złagodziły rygorystyczny związek z koniecznością uzyskania zezwolenia na wycięcie drzewa lub krzewu oraz rozszerzyły katalog wyjątków od tej zasady, instrument ten ciągle jest dość często wykorzystywany w praktyce. Co więcej rozwiązania prawne przyjęte przez ustawodawcę budzą liczne wątpliwości. Jedną z ta-

kich kwestii jest problematyka stwierdzenia wygaśnięcia decyzji w sprawie pozwolenia na wycięcie drzew.

## II.

- 1) Na organach administracji ciąży obowiązek czuwania aby decyzja administracyjna była w sposób prawidłowy realizowana przez strony, a więc przez jej adresatów. Jest on najczęściej widoczny w przypadku, gdy decyzja nakłada na stronę obowiązek, którego ta nie wykonuje dobrowolnie. Wówczas na organie administracji ciąży prawny obowiązek doprowadzenia do jego przymusowego wykonania<sup>7</sup>. Organ administracji ma jednak również kompetencje do kontroli realizacji decyzji, z których wynikają uprawnienia dla strony. Ta ostatnia, strona postępowania, jest bowiem władna rozporządzać swoimi prawami, również po ich skonkretyzowaniu w decyzji administracyjnej – niemniej jednak tylko i wyłącznie w sposób zgodny z prawem. Skoro więc ma ona obowiązek realizować swoje uprawnienia wyłącznie w sposób zgodny z prawem to tym samym trudno się dziwić, że organy administracji wydające decyzję będącą źródłem tych uprawnień, zostały wyposażone w kompetencje do kontroli ich realizacji<sup>8</sup>. Takie możliwości statuują przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>9</sup> w art.162 i art.163<sup>10</sup>. Przy czym ten ostatni przepis – art.163 k.p.a. - nie będzie przedmiotem szczegółowego zainteresowania w niniejszym opracowaniu<sup>11</sup>. Wskazane powyżej przepisy, art. 162 i art. 163 k.p.a. określają więc zakres kompetencji organu administracji publicznej związanych z oceną wykonania decyzji administracyjnych przez strony<sup>12</sup>. Co więcej w literaturze podnosi się, że rozwiązania prawne przyjęte przez

5 Wskazać w tym miejscu należy, że w myśl art. 89 ust. 3 u.o.p. „Jeżeli ustalenie obwodu lub gatunku usuniętego lub zniszczonego drzewa jest niemożliwe z powodu wykarczowania pnia i braku kłody, dane do wyliczenia administracyjnej kary pieniężnej ustala się na podstawie informacji zebranych w toku postępowania administracyjnego, powiększając ją o 50%”. Ustawodawca przyjął też, że „Jeżeli ustalenie obwodu usuniętego lub zniszczonego drzewa jest niemożliwe z powodu braku kłody, obwód do wyliczenia administracyjnej kary pieniężnej ustala się, przyjmując najmniejszą średnicę pnia i pomniejszając wyliczony obwód o 10%” (art. 89 ust. 4 u.o.p.). Co więcej w myśl art. 89 ust. 5 u.o.p. „Jeżeli ustalenie wielkości powierzchni usuniętych lub zniszczonych krzewów jest niemożliwe, z powodu usunięcia pędów i korzeni, wielkość tę przyjmuje się na podstawie informacji zebranych w toku postępowania administracyjnego”. Zgodnie z wolą ustawodawcy „W przypadku usunięcia drzewa lub krzewu obumarłego albo nierokującego szansy na przeżycie, złomu lub wywrotu, wysokość administracyjnej kary pieniężnej obniża się o 50%” (art. 89 ust. 6 u.o.p.).

6 Na co wprost wskazał ustawodawca w treści art. 89 ust. 8 u.o.p. Stanowią one bowiem jeden z publicznoprawnych obowiązków o charakterze pieniężnym, który podlega przymusowemu wykonaniu w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1438 ze zm.) – powoływana dalej jako u.p.e.a., przez zastosowanie środków egzekucyjnych, o których mowa w art. 1a pkt 12 lit a) u.p.e.a.

7 Z art. 6 § 1 u.p.e.a. wprost wynika prawny obowiązek doprowadzenia w takim przypadku do zastosowania środków egzekucyjnych – „W razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych”.

8 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Warszawa 2014 r., s. 336.

9 Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm., powoływana dalej jako k.p.a.

10 W myśl bowiem art. 163 k.p.a. „Organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w niniejszym rozdziale, o ile przewidują to przepisy szczególne”.

11 Niejako na marginesie należy jeszcze zwrócić uwagę na treść art. 163a k.p.a. w myśl którego „W sprawach, o których mowa w art. 161 – 163, przepisów o milczącym załatwieniu sprawy nie stosuje się”.

12 B. Adamiak, *Komentarz do art. 162 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017 r., Legalis, oraz wskazana tam literatura.

ustawodawcę w treści art. 162 k.p.a. można traktować jako jeszcze jeden element ograniczania trwałości decyzji administracyjnych, w szczególności ostatecznych<sup>13</sup>.

W świetle powyższego należy też zauważyć, że organem właściwym do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jest ten organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji – i to niezależnie od tego, czy była ona przedmiotem weryfikacji w toku instancji czy też nie. W literaturze podnosi się przy tym, że organ administracji publicznej jest władny stwierdzić wygaśnięcie zarówno decyzji ostatecznej jak i nieostatecznej<sup>14</sup>. Przy czym, jak wskazuje się w judykaturze, uprawnienie do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji w oparciu o treść art. 162 § 1 k.p.a. przysługuje tylko wówczas, gdy nie toczy się postępowanie odwoławcze<sup>15</sup>. Należy jeszcze odnotować, że w literaturze podkreślano, iż stwierdzenie wygaśnięcia decyzji ostatecznej stosuje się, jeżeli właściwy organ wszczął postępowanie w sprawie zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej w sprawie stwierdzenia nieważności takiej decyzji albo też wznowił postępowanie zakończone taką właśnie decyzją – tj. decyzją ostateczną<sup>16</sup>.

Słusznie podkreśla się w literaturze, że powierzenie kompetencji do podejmowania wskazanych w art. 162 k.p.a. działań organowi pierwszej instancji koresponduje z rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w u.p.e.a. W myśl bowiem art. 19 i 20 u.p.e.a. organem właściwym rzeczowo do podjęcia działań wykonawczych będzie z reguły organ pierwszej instancji, a więc ten, który jest najlepiej zorientowany co do tego, czy decyzja została wykonana. To on powinien więc ustalić, czy w okolicznościach konkretnej sprawy istnieją podstawy do sporządzenia tytułu wykonawczego, czy też trzeba stwierdzić wygaśnięcie decyzji z uwagi na jej bezprzedmiotowość, a w przypadku niewykonania zlecenia – czy uruchomić administracyjne postępowanie egzekucyjne, czy też uchylić decyzję<sup>17</sup>.

2) Problematyka stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej została unormowana w art. 162 k.p.a.<sup>18</sup>. Przepis ten w § 1 stanowi, że „Organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej 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”.

Ustawodawca unormował więc w treści art. 162 § 1 k.p.a. w istocie trzy odrębne sytuacje powodujące konieczność stwierdzenia wygaśnięcia decyzji. Należy bowiem podkreślić, że brzmienie art. 162 § 1 k.p.a. – posłużono się formułą: „(...) stwierdza jej wygaśnięcie (...)” - wskazuje na konieczność stwierdzenia wygaśnięcia decyzji w przypadku wystąpienia okoliczności opisanych w treści tego przepisu, nie pozostawiając tym samym organowi administracji żadnej swobody w tym zakresie. Tak więc w art. 162 § 1 pkt 1) k.p.a. unormowano dwie alternatywne sytuacje pozwalające na stwierdzenie wygaśnięcia decyzji – gdyż bezprzedmiotowość decyzji daje podstawę do stwierdzenia jej wygaśnięcia albo z mocy odrębnego przepisu prawa (przepisu szczególnego), albo po ustaleniu przez organ administracji publicznej, że leży to w interesie społecznym lub interesie strony, a co za tym idzie zaistnienie którejkolwiek z nich pozwala na zastosowanie tego przepisu<sup>19</sup>. Natomiast art. 162 § 1 pkt 2) k.p.a. odnosi się w istocie do kontroli i jednoznacznego stwierdzenia czy strona wypełniła dodany do decy-

13 B. Adamiak, *Komentarz do art. 162 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017 r., Legalis, oraz wskazane tam poglądy T. Wosia.

14 R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 162 kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019, Legalis/El.

15 Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 1989 r., SA/Wr 335/89, ONSA z 1990 r., Nr 1, poz. 11.

16 R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 162 kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019, Legalis/El oraz powołane tam poglądy M. Jaśkowskiej [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009 r., s. 863. Zob. również np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 06 września 2018 r., VIII Sa/Wa 354/18, Legalis/El.

17 Zob. B. Adamiak, *Komentarz do art. 162 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017 r., Legalis, oraz wskazane tam poglądy T. Wosia.

18 Niejako na marginesie należy odnotować, że w postępowaniu podatkowym takie możliwości wynikają z art. 258 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.). Przy czym przepis ten stanowi: „Organ podatkowy, który wydał decyzję, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli: 1) stała się bezprzedmiotowa; 2) została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku; 3) strona nie dopełniła przewidzianych w tej decyzji lub w przepisach prawa podatkowego warunków uprawniających do skorzystania z ulg; 4) strona nie dopełniła określonych w przepisach prawa podatkowego warunków uprawniających do skorzystania z ryczałtowych form opodatkowania; 5) (uchylony)” (§ 1). Przy czym z art. 258 § 3 o.p. wynika, że „W przypadkach, o których mowa w § 1 pkt 3 i 4, decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji wywołuje skutki prawne od dnia doręczenia decyzji, której wygaśnięcie się stwierdza”. Nadto „Organ podatkowy drugiej instancji, który stwierdził wygaśnięcie własnej decyzji, stwierdza także wygaśnięcie decyzji organu pierwszej instancji” (art. 258 § 1a o.p.). Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji przez organ podatkowy następuje w drodze decyzji (art. 258 § 2 o.p.).

19 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2011 r., VII SA/Wa 1289/11, Lex nr 1155829.

zji warunek, gdyż jego nieziszczenie musi spowodować stwierdzenie jej wygaśnięcia. Należy jeszcze odnotować, że ustawodawca dopuścił również, w treści art. 122g k.p.a.<sup>20</sup>, wygaśnięcie milczącego załatwienia sprawy, a co za tym idzie w praktyce możliwa jest również kontrola wykonania uprawnienia nabytego w wyniku milczącego załatwienia sprawy<sup>21</sup>.

W świetle powyższego trzeba zatem przyjąć, że:

- **po pierwsze**, należy stwierdzić wygaśnięcie mocy prawnej decyzji, która stała się bezprzedmiotowa, a przepis prawa wyraźnie nakazuje stwierdzenie jej wygaśnięcia (art. 162 § 1 pkt 1) k.p.a.). Przy czym we wskazanym przypadku przepis art. 162 § 1 pkt 1) k.p.a. odsyła w istocie do przepisów szczególnych nakazujących stwierdzenie wygaśnięcia mocy prawnej decyzji. A co za tym idzie stwierdzenie wygaśnięcia mocy prawnej decyzji ustawodawca uzależnił w tym przypadku od istnienia w obrocie prawnym przepisu szczególnego, z którego można wywieść taki obowiązek. W judykaturze podkreśla się jednak, że brzmienie art. 162 § 1 pkt 1) k.p.a. nie pozostawia wątpliwości co do tego, że „w pierwszej kolejności niezbędne jest ustalenie bezprzedmiotowości i dopiero po ustaleniu, iż taka wystąpiła można odwołać się do przepisu szczególnego”<sup>22</sup>. Co więcej, „w przypadku, gdy kwestia wygaśnięcia decyzji jest uregulowana w przepisach szczególnych to w takiej sytuacji uregulowanie prawne zawarte w art. 162 § 1 pkt 1) k.p.a. należy traktować jako odesłanie do przepisów szczególnych, nawet wówczas, gdy w sprawie występuje sytuacja bezprzedmiotowości decyzji rozumianej jako m.in. zmiana stanu faktycznego uniemożliwiająca wykonywanie decyzji. W przypadku zaś, gdy kwestia wygaśnięcia decyzji nie jest uregulowana w przepisach szczególnych, stwierdzenie bezprzedmiotowości decyzji nie jest wystarczające do stwierdzenia jej wygaśnięcia”<sup>23</sup>. Jako przykłady przepisu szczególnego, który nakazuje stwierdzenie wygaśnięcia mocy prawnej decyzji należy wskazać chociażby: art. 16 ustawy z dnia

19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>24</sup>; czy art. 81, art. 99, a także art. 104 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne<sup>25</sup>. Oczywiście nie są to przypadki odosobnione – wręcz przeciwnie, przykłady takich przepisów można by mnożyć<sup>26</sup>, nie stanowi to jednak istoty prowadzonych rozważań, a co za tym idzie uznano wskazane powyżej wyliczenie za wystarczające;

- **po drugie**, należy stwierdzić wygaśnięcie mocy prawnej decyzji, która stała się bezprzedmiotowa, a jej wygaśnięcie leży w interesie społecznym lub w interesie strony. Przy czym przepis art. 162 § 1 pkt 1) *in fine* k.p.a. stanowi samoistną materialnoprawną podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mocy prawnej decyzji. Na tle tej przesłanki w judykaturze podnosi się, że podstawą do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jest w tym przypadku stwierdzenie wystąpienia dwóch

24 Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 817. W myśl art. 16 ust. 1 tej ustawy „Jeżeli zmiana warunków dotychczasowego użytkowania nieruchomości nie nastąpi w terminie określonym w art. 13 ust. 1, wygasa dotychczasowe użytkowanie ustanowione na podstawie umowy lub decyzji administracyjnej”. Równocześnie ustawodawca zaznaczył, że „Stwierdzenie wygaśnięcia dotychczasowych decyzji oraz przekazanie mienia do Zasobu następuje w drodze decyzji właściwego ze względu na położenie nieruchomości starosty wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej” (art. 16 ust. 3).

25 Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 499. W myśl art. 81 ust. 3 „Zezwolenie na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej wygasa: 1) (uchylony); 2) wykreślenia spółki z rejestru prowadzonego zgodnie z odrębnymi przepisami; 3) w przypadku rezygnacji z prowadzonej działalności”. Przy czym „Cofnięcie lub stwierdzenie wygaśnięcia następuje w drodze decyzji organu, który wydał zezwolenie na prowadzenie hurtowni” (art. 81 ust. 4). Zgodnie z art. 99 ust. 2 „Udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana, cofnięcie lub stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki należy do wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego”. Równocześnie w treści art. 104 ust. 1 wskazano, iż „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; 4) przekształcenia podmiotu prowadzącego aptekę w podmiot inny niż wskazany w art. 99 ust. 4 pkt 2”. Przy czym „Stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia następuje w drodze decyzji organu, który ją wydał” (art. 104 ust. 2).

26 Zob. również np. art. art. 135 ust. 3, art. 188 ust. 5, art. 227 ust. 7, art. 260 ust. 2 czy art. 418 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2268 ze zm.); art. 18 ust. 12 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2137 ze zm.); art. 38 ust. 2, a także art. 205 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2126 ze zm.); czy art. 75<sup>6</sup>, art. 90, art. 147, art. 182, a także art. 203 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 776 ze zm.).

20 Przepis art. 122g k.p.a. stanowi bowiem, iż „Do spraw załatwionych milcząco przepisy rozdziałów 12 i 13 w dziale II stosuje się odpowiednio. Przyjmuje się, że skutek wydania decyzji ostatecznej powstał w terminie czternastu dni od dnia upływu terminu, o którym mowa w art. 122c § 1”.

21 B. Adamiak, *Komentarz do art. 162 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017 r., Legalis/EL.

22 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 grudnia 2013 r., II SA/Łd 747/13, Lex nr 1407376.

23 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2012 r., II SA/Lu 333/12, Lex nr 1240994.

przesłanek: tj. przesłanki bezprzedmiotowości decyzji i przesłanki stwierdzenia, że wygaszenie mocy decyzji leży w interesie społecznym lub w interesie strony<sup>27</sup>. Zatem, aby doszło do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji obydwie przesłanki muszą wystąpić łącznie, a co za tym idzie nie wystarczy ani stwierdzenie wyłącznie bezprzedmiotowości decyzji, ani stwierdzenie wyłącznie, że wygaszenie mocy decyzji leży w interesie społecznym lub w interesie strony;

- **po trzecie**, należy stwierdzić wygaśnięcie mocy prawnej decyzji, która została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona tego warunku nie dopełniła (art. 162 § 1 pkt 2) k.p.a.). W literaturze podkreśla się, że chodzi o „sytuację, gdy wydano decyzję z dodaniem do niej warunku rozwiązującego, uzależniającego skutki prawne decyzji od zdarzenia przyszłego i niepewnego”<sup>28</sup>.

W świetle powyższego należy więc podkreślić, że przepis art. 162 § 1 pkt 1) k.p.a. jest przepisem prawa materialnego, gdyż określa generalne skutki administracyjnoprawne stwierdzenia wygaśnięcia decyzji<sup>29</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, że z treści art. 162 § 1 pkt 1) k.p.a. wynika jednak, że zasadniczą przesłanką stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jest (we wskazanych powyżej dwóch pierwszych przypadkach) bezprzedmiotowość decyzji. Konstrukcja którą posłużył się ustawodawca wskazuje bowiem, że w oparciu o treść art. 162 § 1 pkt 1) k.p.a. do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji potrzebna jest niejako kumulacja dwóch przesłanek, a pierwszą z nich jest właśnie bezprzedmiotowość decyzji<sup>30</sup>. Należy przy tym podkreślić, że bezprzedmiotowość decyzji wynika z ustania prawnego bytu elementu stosunku materialnoprawnego, który został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej. A co za tym idzie bezprzedmiotowość zachodzi wówczas, gdy osiągnięcie celu, ze względu na który została wydana decyzja, okaże się nierealne albo z uwagi

na to, że przestanie istnieć podmiot, którego rozstrzygnięcie dotyczyło (tj. przestał istnieć, lub utracił kwalifikacje) albo z uwagi na to, że przestanie istnieć przedmiot rozstrzygnięcia (prawo lub obowiązek strony)<sup>31</sup>. W judykaturze zwraca się uwagę również na to, że bezprzedmiotowość zachodzi także wówczas, gdy na skutek zmiany stanu faktycznego albo prawnego niemożliwe okaże się wykonanie decyzji<sup>32</sup>. W wyroku z dnia 08 maja 2019 r. NSA wyraźnie wskazał, iż „zasadniczą przesłanką stwierdzenia wygaśnięcia decyzji na podstawie art. 162 § 1 pkt 1) k.p.a. jest bezprzedmiotowość decyzji, która powstała po wydaniu decyzji. Pojęcie bezprzedmiotowości decyzji należy wiązać z brakiem podmiotu lub przedmiotu stosunku prawnego. Z takim brakiem mamy wówczas do czynienia, gdy np. w decyzji rozstrzygnięto odnośnie do praw lub obowiązków dotyczących rzeczy, co do których w wyniku ich zniszczenia lub istotnego przekształcenia te prawa lub obowiązki nie mogą być dalej realizowane, albo wtedy, gdy strona zrezygnowała z uprawnień”<sup>33</sup>. Podsumowując należy więc przyjąć, że powodem bezprzedmiotowości decyzji może być:

- zgaśnięcie podmiotu<sup>34</sup>,
- zniszczenie lub przekształcenie rzeczy,
- rezygnacja z uprawnień przez stronę,
- czy też zmiana stanu faktycznego, która uniemożliwia wykonanie decyzji<sup>35</sup>,
- a także zmiana stanu prawnego – ale tylko wówczas, gdy powoduje ona taki skutek<sup>36</sup>.

31 R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 162 kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019, Legalis/El. Zob. także np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2008 r., II OSK 659/08, Legalis/El; a także np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 09 października 2012 r., II SA/Łd 764/12, Lex nr 1235285.

32 Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., II OSK 659/08, Legalis/El.

33 Sygn. akt II OSK 1488/17, Legalis/El; zob. również np. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2017 r., II OSK 2218/16, Legalis/El.

34 Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 października 2011 r., II SA/Po 430/11, Lex nr 1104320, w którym wskazano, iż „Bezprzedmiotowość o charakterze podmiotowym zachodzi nie tylko wtedy, gdy przestaje istnieć podmiot stosunku prawnego np. śmierć osoby, zmiana, przekształcenie, likwidacja określonego podmiotu, ale również wtedy, gdy następuje utrata przez stronę określonych kwalifikacji, statusu prawnego”.

35 Zob. np. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2012 r., I OSK 2045/11, Lex nr 1136661, w którym wskazano, iż „każda decyzja zawiera dorozumianą klauzulę, zgodnie z którą wiąże tylko tak długo, jak długo istnieją stosunki faktyczne, które stanowiły podstawę decyzji. Ponieważ decyzja administracyjna zawiera regulację powinnego zachowania się dla konkretnego stanu faktycznego, gdy stan ten przestaje istnieć, ta regulacja staje się bezprzedmiotowa”.

36 Zob. np. wyrok NSA z dnia 22 marca 2012 r., I OSK 2263/11, Lex nr 1145095.

27 Zob. np. wyrok NSA z dnia 3 września 2014 r., II OSK 519/13, Legalis/El.

28 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2014 r., s. 337.

29 Zob. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2011 r., II OSK 1913/10, Lex nr 1134701.

30 Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2017 r., II SA/Kr 198/17, Legalis/El, w którym zaznaczono, iż „dla stwierdzenia wygaśnięcia decyzji w oparciu o art. 162 § 1 k.p.a. warunkiem niezbędnym, jakkolwiek niewystarczającym, jest stwierdzenie, że stała się ona bezprzedmiotowa tj. gdy niemożliwe jest zrealizowanie celu jaki organ ma na względzie przy jej wydaniu”. Zob. także wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 marca 2017 r., III SA/Lu 1305/16, Legalis/El, w którym wskazano iż „z wykładni gramatycznej art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. wynika, że bezprzedmiotowość decyzji jest konieczną, lecz niewystarczającą przesłanką stwierdzenia jej wygaśnięcia”.

Trzeba jednak podkreślić, że bezprzedmiotowość decyzji powstaje zawsze po jej wydaniu<sup>37</sup> - wynika ona więc z okoliczności, które miały miejsce po wydaniu decyzji i wskazują na ustanie bytu prawnego elementu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej, albo z powodu ustania bytu prawnego podmiotu, albo zniszczenia lub przekształcenia rzeczy, albo z powodu rezygnacji z uprawnień przez stronę, czy też na skutek zmiany stanu faktycznego uniemożliwiającej wykonanie decyzji albo zmiany stanu prawnego – gdy powoduje ona taki skutek<sup>38</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że „w razie uchylenia przepisu, który był podstawą przyznania określonego uprawnienia na przyszłość, wygaśnięcie takiej decyzji z powodu jej bezprzedmiotowości w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1) k.p.a. następuje tylko wówczas, gdy w przepisach zmieniających stan prawny przewidziany został taki skutek”<sup>39</sup>. Tym samym nie może być wątpliwości co do tego - co zresztą podkreśla się w literaturze przedmiotu – że bezprzedmiotowość decyzji najczęściej należy wiązać z brakiem podmiotu lub przedmiotu stosunku prawnego. „Z sytuacją braku podmiotu stosunku administracyjnoprawnego będziemy mieli do czynienia np. w razie śmierci strony lub rozwiązania jednostki organizacyjnej będącej stroną, jak również w razie utraty przez stronę kwalifikacji do wykonywania uprawnień”<sup>40</sup>. Natomiast „z brakiem przedmiotu stosunku administracyjnoprawnego będziemy mieli do czynienia np. wtedy, gdy w decyzji rozstrzygnięto odnośnie praw lub obowiązków dotyczących rzeczy, co do których w wyniku ich zniszczenia lub istotnego przekształcenia te prawa lub obowiązki nie mogą być dalej realizowane, albo wtedy, gdy strona zrezygnowała z uprawnień. (...) Z bezprzedmiotowością decyzji będziemy mieli do czynienia również wtedy, gdy zaistnieją takie okoliczno-

ści, które uniemożliwiają zrealizowanie celu decyzji”<sup>41</sup>. Należy przy tym podkreślić, że „o ile (...) strona może zrezygnować z realizacji uprawnienia, którym zgodnie z zasadą rozporządzalności dysponuje, o tyle realizacja obowiązku takiej cechy nie posiada i jest obwarowana przymusem państwowym”<sup>42</sup>. W świetle powyższego należy więc przyjąć, że bezprzedmiotowość decyzji jest zrelatywizowana do elementów stosunku administracyjnoprawnego, który został tą decyzją ukształtowany – a więc do jego: przedmiotu, podmiotów i treści uprawnień czy obowiązków ukształtowanych decyzją. Zatem w sytuacji, gdy dochodzi do ustania któregośkolwiek ze wskazanych elementów stosunku administracyjnoprawnego to konsekwencją takiego stanu jest bezprzedmiotowość decyzji. Owa bezprzedmiotowość decyzji jest bowiem efektem przekształceń powstałych po jej wydaniu, a więc zmian stanu faktycznego lub prawnego, które uniemożliwiają jej wykonanie. Tym samym więc konieczną przesłanką obowiązywania w czasie decyzji jest istnienie takiego samego stosunku prawnego, jaki został skonkretyzowany decyzją, a co za tym idzie „decyzja wiąże tak długo, jak długo mamy do czynienia z elementami decydującymi o istnieniu skonkretyzowanego w decyzji stosunku prawnego”<sup>43</sup>. Należy jeszcze zauważyć, że zasadą jest, iż pozostawanie w obrocie prawnym decyzji bezprzedmiotowej stoi w sprzeczności z interesem społecznym. W judykaturze podnosi się również, że „pozostawanie w obrocie prawnym decyzji bezprzedmiotowych stwarza pozory istnienia określonych uprawnień czy obowiązków, godząc w ten sposób w pewność obrotu prawnego oraz grożąc możliwością powstania sporów związanych z ich wykonywaniem”<sup>44</sup>.

Z kolei przepis art. 162 § 1 pkt 2) k.p.a. wiąże konieczność stwierdzenia wygaśnięcia decyzji z faktem niedopełnienia przez stronę zastrzeżonego w decyzji warunku. Należy przy tym odnotować, że warunek może być z mocy przepisów szczególnych jednym ze składników

37 B. Adamiak, *Komentarz do art. 162 k.p.a.* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017 r., Legalis/El. Zob. również np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 maja 2018 r., II SA/Kr 340/18 Legalis/El w którym wskazano, iż „w sytuacji, w której inwestor uzyskał decyzję o ustaleniu warunków zabudowy, na podstawie której nie uzyskał ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, a w międzyczasie uchwalony został miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja o ustaleniu warunków zabudowy stała się bezprzedmiotowa, gdyż nie może ona od tego momentu stanowić podstawy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę”.

38 Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 07 listopada 2017 r., II SA/Bk 541/17, Legais/El.

39 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 lipca 2011 r., III SA/Łd 176/11, Lex nr 853006.

40 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownicze*, Warszawa 2014 r., s. 337.

41 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownicze*, Warszawa 2014 r., s. 337. Zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 września 2018 r., II SA/Kr 591/18 Legalis/El w którym wskazano, iż „aby można było mówić o bezprzedmiotowości decyzji o pozwoleniu na budowę, utrata przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomości na cele budowlane powinna być bezsporna w świetle prawa cywilnego”; a także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/Gd 207/17, Legalis/El

42 Wyrok WSA w Kielcach z dnia 14 marca 2018 r., II SA/Ke 90/18, Legalis/El.

43 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 lutego 2017 r., II SA/Sz 1403/16, Legalis/El.

44 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 października 2011 r., II SA/Po 430/11, Lex nr 1104320.

decyzji obok: terminu<sup>45</sup>, zlecenia<sup>46</sup>, czy rygoru natychmiastowej wykonalności<sup>47</sup>. Warunek jest zdarzeniem przyszłym i niepewnym, niezależnym od woli stron lub organu. A jako dodatkowy element decyzji może mieć charakter zawieszający – wówczas decyzja wywoła skutki prawne dopiero po spełnieniu warunków, lub rozwiązujący – w takim przypadku skutki decyzji ustają po wystąpieniu warunku, co może powodować konieczność stwierdzenia wygaśnięcia decyzji. Nie może więc ulegać wątpliwości, że zastrzeżenie dopełnienia przez stronę warunku wywołuje co do zasady określone skutki prawne – „w szczególności niedopełnienie warunku skutkuje stwierdzeniem wygaśnięcia decyzji na podstawie art. 162 § 1 pkt 2) k.p.a.”<sup>48</sup>. Należy zatem stwierdzić wygaśnięcie decyzji w przypadku, gdy decyzja została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona tego warunku nie dopełniła. Przy czym chodzi o niedopełnienie przez stronę dodanego do decyzji warunku rozwiązującego, a więc takiego, który uzależnia skutki prawne decyzji od zdarzenia przyszłego i niepewnego.

- 3) Poza instytucją stwierdzenia wygaśnięcia mocy prawnej decyzji w art. 162 k.p.a. unormowano podstawę prawną do uchylecia decyzji, stanowiąc w § 2 iż „Organ admini-

stracji publicznej, o którym mowa w § 1, uchyli decyzję, jeżeli została ona wydana z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności, a strona nie dopełniła tych czynności w wyznaczonym terminie”. Jak wskazuje się w literaturze „w tym przypadku chodzi o dodanie do decyzji zlecenia, które samo bezpośrednio nie wpływa na ważność i prawne skutki decyzji, ale jego wykonanie albo zaniechanie wykonania waży na ocenie prawidłowości korzystania z uprawnień lub realizowania obowiązków, o których rozstrzygnięto w decyzji. Zaniechanie wykonania np. dodatkowych obowiązków może być podstawą do uchylecia decyzji i pozbawienia strony płynących z niej uprawnień”<sup>49</sup>.

- 4) Zgodnie z wolą ustawodawcy zarówno stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, jak również jej uchylenie następuje w formie decyzji. W treści art. 162 § 3 k.p.a. zastrzeżono bowiem, że „Organ stwierdza wygaśnięcie decyzji lub uchyla decyzję na podstawie przepisów § 1 i 2 w drodze decyzji”. A co za tym idzie organ administracji ma obowiązek przeprowadzić postępowanie rozpoznawcze zgodnie z przepisami k.p.a. które dotyczą postępowania pierwszoinstancyjnego. Należy przy tym podkreślić, że zarówno decyzja w sprawie wygaśnięcia mocy prawnej decyzji (art. 162 § 1 k.p.a.), jak również uchylająca decyzję w trybie określonym w art. 162 § 2 k.p.a. – wydana przez organ pierwszej instancji – podlega weryfikacji w toku instancji na skutek odwołania. Co więcej może być również przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej. Należy też podkreślić, że wszczęcie postępowania mającego na celu wygaśnięcie decyzji, niezależnie od przesłanki, która miała by być jego podstawą, wymaga autorytatywnej konkretyzacji normy prawnej do ustalonego stanu faktycznego sprawy, i dopiero w następstwie przeprowadzonego postępowania stwierdzenia wygaśnięcia mocy decyzji. Przy czym postępowanie zmierzające do wygaśnięcia mocy decyzji prowadzone jest zgodnie z przepisami k.p.a.<sup>50</sup>. Dla porządku należy jeszcze odnotować, że instytucja stwierdzenia wygaśnięcia decyzji musi być interpretowana z uwzględnieniem zasady trwałości decyzji ostatecznych. Wprawdzie, na co zwraca się uwagę w judykaturze, „ustawodawca nie wymienił stwierdzenia

45 Termin, jako dodatkowy element składowy decyzji, wskazuje przedział czasu, w którym decyzja będzie obowiązywała np. czasowa rejestracja pojazdu wynikająca z przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym.

46 Zlecenie jest dodatkowym elementem decyzji polegającym na nałożeniu na stronę obowiązku wykonania dodatkowych czynności, których wykonanie nie wpływa na bezpośrednio na ważność decyzji, ale brak takiego wykonania może powodować konieczność uchylecia decyzji na podstawie art. 162 § 2 k.p.a., przykładowo nieobowiązujący już wprawdzie art. 128 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, w myśl którego w pozwoleniu wodnoprawnym mogą być ustalone dodatkowe obowiązki np. w zakresie pomiarów jakości wód płynących poniżej i powyżej miejsca zrzucania ścieków.

47 Rygor natychmiastowej wykonalności może wynikać z mocy samego prawa lub być nadany w oparciu o art. 108 k.p.a. Przepis ten stanowi, iż „Decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosowanego zabezpieczenia” (art. 108 § 1 k.p.a.). „Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które służy stronie zażalenie” (art. 108 § 2 k.p.a.). Okoliczności stanowiących podstawę nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie wolno interpretować rozszerzająco. Zawsze jednak rygor natychmiastowej wykonalności powoduje, że decyzja podlega wykonaniu natychmiast po jej doręczeniu lub ogłoszeniu, a obowiązek jej wykonania istnieje nawet po wniesieniu odwołania.

48 Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2018 r., II GSK 1275/18, Legalis/El.

49 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2014 r., s. 338 a także wskazane tam poglądy J. Borkowskiego.

50 Por. wyrok NSA z dnia 10 października 2017 r., II OSK 315/16, Legalis/El.

wygaśnięcia decyzji w treści art. 16 § 1 k.p.a.<sup>51</sup>, niemniej jednak nie sposób wyklądać treści art. 162 § 1 k.p.a. z pominięciem tego, że możliwość wyeliminowania decyzji administracyjnej ostatecznej z obrotu prawnego została zastrzeżona tylko do przypadków, wyraźnie wskazanych w ustawie. W judykaturze podnosi się bowiem, że nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca art. 162 § 1 pkt 1) k.p.a., gdyż przepis ten stanowi odstępstwo od zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznych wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a.<sup>52</sup>. Orzeczenie wygaśnięcia decyzji jest o tyle szczególne, że jest rozstrzygnięciem deklaratoryjnym, stwierdzającym jedynie, że określony skutek (wygaśnięcie) już nastąpił od dnia, w którym decyzja stała się bezprzedmiotowa<sup>53</sup>.

Podsumowując należy więc zaznaczyć, że stwierdzenie wygaśnięcia decyzji następuje w formie decyzji administracyjnej, która ma charakter aktu deklaratoryjnego, wywołując skutki prawne *ex tunc*, czyli wstecz – od dnia, w którym powstały przesłanki wygaśnięcia decyzji<sup>54</sup>. Równocześnie nie może ująć uwadze fakt, że nie istnieje możliwość wzruszenia decyzji wykonanej na podstawie art. 162 k.p.a., gdyż przepis ten z natury rzeczy dotyczy decyzji które albo nie zostały jeszcze wykonane i na skutek określonych zdarzeń faktycznych wykonanie ich stało się bezprzedmiotowe (niemożliwe), albo decyzji, które są w trakcie wykonywania lub są wykonane w części, niemniej jednak dalsze ich wykonywanie może być uznane za bezprzedmiotowe<sup>55</sup>.

### III.

- 1) Przenosząc powyższe na grunt u.o.p. należy zauważyć, że ustawa ta zawiera szereg przepisów procesowych, które jako *lex specialis* mają pierwszeństwo przed rozwiązaniami zawartymi w przepisach k.p.a. Nie zmiana to jednak faktu, że wszędzie tam, gdzie ustawodawca wskazuje na konieczność wydania decyzji administracyjnej znajdują zastosowanie przepisy k.p.a., a co za tym idzie również art. 162 tego kodeksu. Tym samym więc stwierdzenie wygaśnięcia decyzji w sprawie zezwolenia na wycięcie drzewa lub krzewu następuje na zasadach określonych w art. 162 k.p.a., gdyż u.o.p. nie zawiera w tym zakresie odrębnych regulacji.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że przepisy u.o.p. nie przewidują stwierdzenia wygaśnięcia decyzji z mocy samego prawa. A co za tym idzie rozwiązanie przyjęte w pierwszej części art. 162 § 1 pkt 1) k.p.a. nie znajdzie zastosowania na tle u.o.p. Za interesujące należy jednak uznać rozważenie w jakich przypadkach zajdzie konieczność wygaszenia decyzji w sprawie zezwolenia na wycięcie drzewa, a co za tym idzie w jakich, choćby przykładowych, okolicznościach na organie administracji, który wydał taką decyzję w pierwszej instancji będzie ciążył taki obowiązek. Zagadnienie to jest bez wątpienia ciekawe, a co ważniejsze, istotne z praktycznego punktu widzenia<sup>56</sup>.

- 2) W świetle poczynionych już ustaleń należy przyjąć, że stwierdzenie wygaśnięcia mocy prawnej decyzji w sprawie pozwolenia na wycięcie drzewa powinno nastąpić:
  - **po pierwsze**, w sytuacji gdy decyzja taka stała się bezprzedmiotowa, a jej wygaśnięcie leży w interesie społecznym lub w interesie strony – chodzi więc o sytuację, o której mowa w art. 162 § 1 pkt 1) *in fine* k.p.a., który stanowi samoistną materialnoprawną podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mocy prawnej decyzji; oraz
  - **po drugie**, w sytuacji gdy decyzja taka (tj. wydana w sprawie pozwolenia na wycięcie drzewa), została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona tego warunku nie dopełniła – chodzi o przypadek, o którym mowa w art. 162 § 1 pkt 2) k.p.a. A więc o „sytuację, gdy wydano decyzję z dodaniem do niej warunku rozwiązującego, uzależniającego skutki prawne decyzji od zda-

51 Przepis ten stanowi, że „Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych” (§ 1).

52 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 sierpnia 2012 r., II SA/Łd 433/12, Lex nr 1258056.

53 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2017 r., II SA/Po 853/16, Legalis/EI.

54 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 01 lipca 2010 r., II SA/GI 206, 10, Lex nr 664579.

55 Zob. wyrok NSA z dnia 09 lipca 2010 r., I OSK 1198/09, Lex nr 594954. Może się tak stać „z powodu zgaśnięcia podmiotu, zniszczenia lub przekształcenia rzeczy, rezygnacji z uprawnień przez stronę, czy też na skutek zmiany w stanie prawnym, ale tylko w przypadku, gdy powoduje ona taki skutek”. Jednym słowem bezprzedmiotowość decyzji to ustanie bytu prawnego stosunku materialno prawnego nawiązanego na jej podstawie. Postanowienie NSA z dnia 20 września 2012 r., II OSK 2025/12, Lex nr 1251900. Zob. również np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 04 kwietnia 2012 r., II SA/GI 4/12, Lex nr 1145753.

56 Mimo to nie jest przedmiotem szczególnego zainteresowania przedstawicieli doktryny. Zob. jednak T. Judecki, *Dopuszczalność wygaszenia obowiązku nasadzeń zastępczych w zezwoleniu na usunięcie drzew i krzewów na podstawie art. 162 Kodeksu postępowania administracyjnego i konstrukcji fikcji wydania decyzji pozytywnej z art. 11 ust. 9 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, Nowe Zeszyty Samorządowe z 2014 r., nr 5, s. 86 i n. (Lex/el).



zenia przyszłego i niepewnego<sup>57</sup>.

Wśród przykładów bezprzedmiotowości wskazuje się najczęściej: a) brak podmiotu stosunku administracyjno-prawnego, b) utratę przez stronę kwalifikacji niezbędnych do wykonywania uprawnień wynikających z decyzji, c) rezygnację przez stronę z uprawnień wynikających z decyzji, czy d) brak przedmiotu, którego dotyczyła decyzja. W zasadzie każdy ze wskazanych przypadków, z wyjątkiem utraty przez stronę kwalifikacji niezbędnych do wykonywania uprawnień wynikających z decyzji, może mieć miejsce w odniesieniu do decyzji wydawanych w sprawie zezwolenia na wycięcie drzewa. Tytułem przykładu należy bowiem zauważyć, że w praktyce możliwym jest wydanie takiej decyzji na wniosek posiadacza nieruchomości – na co wskazuje art. 83 ust. 1 pkt 1) w związku z art. 83 ust. 3 u.o.p., przy czym w sytuacji gdy taki wnioskodawca utraci zdolność prawną, to w jego miejsce nie wejdą spadkobiercy. Wobec tego, w sytuacji gdy z wnioskiem o wydanie zezwolenia na wycięcie drzewa lub krzewu wystąpił posiadacz nieruchomości o nieustalonym stanie prawnym i uzyskał zezwolenie niemniej jednak nie wykonał go, to tym samym jego śmierć spowoduje, że nie będzie podmiotu, który mógłby wykonać decyzję. Z kolei w sytuacji, gdy przykładowo wichura wyrwie drzewa, zanim strona postępowania zdążyła wykonać decyzję zezwalającą na ich wycięcie to również należy uznać, że taką decyzję za bezprzedmiotową, a stwierdzenie jej wygaśnięcia bez wątplenia będzie leżało w interesie społecznym lub w interesie strony. W praktyce możliwa jest również rezygnacja przez stronę z zamiaru wycięcia drzew (lub krzewów) na wycięcie których uzyskała ona zezwolenie. W takim przypadku decyzja staje się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie jej wygaśnięcia bez wątplenia leży w interesie strony.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że wydanie zezwolenia na wycięcie drzew lub krzewów może być, zgodnie z art. 83c ust. 3 u.o.p., uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzewa czy krzewu. Należy jednak podkreślić, że obowiązek nasadzeń zastępczych, o którym mowa we wskazanym przepisie - art. 83c ust. 3 u.o.p. - nie może być uznany za warunek. Jest to bowiem zlecenie, o jakim

mowa w art. 162 § 2 k.p.a.<sup>58</sup>, a co za tym idzie obowiązek nasadzeń zastępczych to nic innego jak zawarte w decyzji zastrzeżenie dopełnienia przez stronę określonych czynności w określonym terminie. Zagadnienie to jest o tyle istotne, że w praktyce wielokrotnie w decyzji zezwalającej na wycięcie drzewa pojawia się obowiązek nasadzeń zastępczych, a co za tym idzie możliwym jest również wystąpienie z żądaniem wygaszenia takiej decyzji w części nakładającej obowiązek wykonania nasadzeń zastępczych oraz dotyczącej nałożenia na stronę obowiązku poinformowania organu o wykonaniu takich nasadzeń. Decyzja, którą nałożono na stronę obowiązek wykonania nasadzeń zastępczych nie może być jednak uznana za decyzję warunkową – nie została bowiem wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku. Wręcz przeciwnie, w części dotyczącej wykonania przez stronę nasadzeń zastępczych jest ona decyzją nakładającą na stronę konkretny obowiązek prawny. A co za tym idzie usunięcie drzew, a więc skorzystanie z uprawnienia zawartego w zezwoleniu na wycięcie bez uczynienia zadość obowiązkowi w postaci wykonania nasadzeń zastępczych spowoduje konieczność uchylecia wydanej decyzji i nałożenia na stronę stosownej opłaty za wycięcie drzew. Należy bowiem podkreślić, że skorzystanie z uprawnienia i usunięcie określonych w zezwoleniu drzew (lub krzewów) nie powoduje, że obowiązek wykonania nasadzeń zastępczych przestaje być aktualny. A tym samym zezwolenie w zakresie nałożonego w decyzji zlecenia wykonania nasadzeń zastępczych nie może w takiej sytuacji wygasnąć jako bezprzedmiotowe. Podsumowując należy więc podkreślić, że zawarcie w decyzji zlecenia wykonania nasadzeń zastępczych i niewykonania go przez stronę w określonym w decyzji terminie nie stanowi podstawy do wyeliminowania pierwotnej decyzji z obrotu prawnego w trybie art. 162 § 1 pkt 2) k.p.a.<sup>59</sup>.

58 Zob. np. T. Judecki, *Dopuszczalność wygaszenia obowiązku nasadzeń zastępczych w zezwoleniu na usunięcie drzew i krzewów na podstawie art. 162 Kodeksu postępowania administracyjnego i konstrukcji fikcji wydania decyzji pozytywnej z art. 11 ust. 9 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, Nowe Zeszyty Samorządowe z 2014/5/86, Lex El, [http://www.nzs-opinieprawne.pl/index.php?m=1&sm=1&wg=autor&wk=opinia&ir\\_autor=67&ir=740](http://www.nzs-opinieprawne.pl/index.php?m=1&sm=1&wg=autor&wk=opinia&ir_autor=67&ir=740)

59 Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/Łd 674/17, Legalis/El, w którym wskazano, iż „wobec dokonania nasadzeń zastępczych po terminie określonym w decyzji organu ocena zachowania żywotności posadzonych drzew pozostaje bez znaczenia. Przy czym niedokonanie nasadzeń zamiennych w terminie określonym w tej decyzji, jako okoliczność ustalona przez organ w ramach postępowania, powoduje, że zezwolenie na wycięcie wskazanych drzew wygasa, o w konsekwencji uprawnia organ do wezwania strony do uiszczenia opłaty, bez konieczności uprzedniego wyeliminowania pierwotnej decyzji z obrotu prawnego w trybie art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a.”

57 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownicze*, Warszawa 2014 r., s. 337.

## IV.

W świetle powyższego należy zaaprobować fakt, że w rękach organów administracji publicznej znajdują się mechanizmy umożliwiające odwołanie ostatecznych rozstrzygnięć. Szczególnie wobec konieczności dostosowania działań administracji do zmieniających się warunków życia społecznego i gospodarczego. Temu właśnie celowi służy rozwiązanie prawne przyjęte w treści art. 162 k.p.a. Trudno bowiem zaakceptować fakt, że w obrocie prawnym pozostaje decyzja zezwalająca stronie na wycięcie drzew lub krzewów, z której strona nie może skorzystać, gdyż przykładowo wichura wyrwała drzewa zanim strona zdążyła je wyciąć, a więc zanim decyzja zezwalająca na wycięcie drzew lub krzewów została wykonana, czy też decyzja z której strona nie zamierza skorzystać i z tego powodu nie podejmuje działań zmierzających do jej wykonania. W takim przypadku pozostająca w obrocie prawnym decyzja musi być uznana za bezprzedmiotową. A co za tym idzie należy stwierdzić jej wygaśnięcie jeśli tylko leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. W takim przypadku właściwy organ administracji publicznej, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, powinien wydać decyzję administracyjną, będącą jedną z decyzji wydawanych w trybie nadzwyczajnym. Decyzja taka - stwierdzająca wygaśnięcie decyzji - ma oczywiście charakter deklaratoryjny, a co za tym idzie „wywołuje ona skutki prawne ex tunc, od dnia, w którym decyzja stała się bezprzedmiotowa”<sup>60</sup>. Nie ma przy tym wątpliwości, że zgodnie z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą dwuinstancyjności służy od niej odwołanie<sup>61</sup>.

---

60 R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 162 kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019, Legalis/El.

61 Zob. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1984 r., III AZP 8/83, OSNC z 1985 r., Nr 10, poz. 143.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl