

EMANUEL ISERZON

MOC OBOWIĄZUJĄCA AKTU ADMINISTRACYJNEGO I DOMNIEMANIE JEGO WAŻNOŚCI

„JUDYCJALIZACJA” POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

1. Nie przesądzając kwestii *de lege ferenda*, czy postępowanie administracyjne powinno się kształtować na obraz i podobieństwo postępowania sądowego, trzeba stwierdzić niesporny fakt, że postępowanie administracyjne w dobie swego powstawania (ostatnie ćwierćwiecze XIX w.) i w dalszym swym rozwoju na naszych oczach szło w ślady postępowania sądowego. Świadectwo temu daje nie tylko orzecznictwo wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego (powołanego do życia w 1876 r.) i kodeks austriackiej procedury administracyjnej z 1925 r. na tym orzecznictwie w znacznym stopniu oparty.

Również kodeksy procedur administracyjnych powstałe w innych krajach przed i po drugiej wojnie światowej są tego dowodem. Między innymi procedura administracyjna USA z 1946 r. (Federal Administrative Procedure Act), której twórcy nie znajdowali się pod wpływem austriackiego wzoru, niedwuznacznie zdradza wzorowanie się na zasadach postępowania sądowego. Orzecznictwo i doktryna USA w materii tej procedury administracyjnej mocno akcentują konieczność stosowania zasady konstytucyjnej *due process of law*¹. M. D. Forkosch, znany w USA teoretyk i praktyk w zakresie procedury administracyjnej, w swoim obszernym podręczniku zestawia długą listę podobieństw zachodzących między procedurą administracyjną i sądową i zauważa: „Oczywiście ta lista nie jest kompletna i jest bardzo ogólnikowa, ale jej celem jest podkreślenie podobieństwa między sprawą sądową a procedurą administracyjną”².

¹ *Radiu Law Dictionary* (Oceana Publication, New York 1955, s. 103) w następujący sposób opisuje zasadę *due process of law*: „Nie można ustanowić procedury i nazwać ją *due process*, jeśli nie odpowiada ona pewnym podstawowym ideom słuszności, które są tradycyjne w świecie anglo-amerykańskim i które są uważane za moralnie obowiązujące w społecznościach cywilizowanych”.

² M. D. Forkosch, *A Treatise on Administrative Law*, Indianapolis 1956, s. 18.

Wiadomo, że panuje u nas negatywny stosunek do „judycjalizacji” postępowania administracyjnego i krytyczny stosunek do k.p.a. z 1960 r. właśnie ze względu na jego rzekomo „nadmierną judycjalizację”. Wypowiedzi w tym duchu są jednak motywowane — bardzo ogólnikowo — specyfiką postępowania administracyjnego. Tak uzasadnione wypowiedzi nie wydają mi się przekonujące. Nie tłumaczą, dlaczego organ administracyjny w toku ustalania stanu faktycznego sprawy administracyjnej, w kształtowaniu orzeczenia o treści indywidualnego stosunku administracyjnego, w toku sprawdzania prawidłowości orzeczenia I instancji przez II instancję itp. nie ma stosować zasad przyjętych za obowiązujące dla sądów w przebiegu analogicznych czynności. Wiadomo, że postępowanie sądowe jest jedną z najstarszych gałęzi prawa stanowionego. Ewolucja jego zasad odzwierciedla rozwój kultury prawnej ludzkości cywilizowanej. Zasady współczesne postępowania sądowego odpowiadają w każdym kraju aktualnym założeniom ustrojowym danego kraju. Nik nie utrzymuje, że judycjalizacja postępowania administracyjnego popada w kolizję z jakimkolwiek założeniem ustrojowym państwa socjalistycznego. Wprawdzie judycjalizacja postępowania administracyjnego powstała w państwie burżuazyjnym, jednak ten fakt sam przez się nie może uzasadniać naszego negatywnego do niej stosunku³.

Problematyka niniejszej pracy tkwi właśnie w dziedzinie „judycjalizacji”. Usprawiedliwieniem podjęcia tematu może być tylko podobieństwo zachodzącego między działalnością jurysdykcyjną (tylko o tę działalność chodzi w nauce o tzw. postępowaniu administracyjnym) a działalnością sądową. Od wykazania tego podobieństwa wypada więc rozpocząć wywód.

2. Nie przeminęło jeszcze przeświadczenie, że administracja jako fenomen państwa prawnego, państwa o praworządnej administracji, a więc administracja w rozumieniu nowoczesnym — „wyodrębniła się” w XIX w. z ogólnej działalności państwa. Rzeczywisty przebieg ewolucji, w której wyniku powstała „administracja” (władza wykonawcza, egzekutywa), obok parlamentu i sądownictwa, przeczy takiemu przeświadczeniu.

„Administracja” nie wyodrębniła się z ogólnej działalności państwa jako specyficzna dziedzina tej działalności, przeciwnie — to inne dziedziny działalności państwa: działalność parlamentu i działalność sądowa,

³ Patrz S. Ehrlich i S. Zawadzki, *Problemy rozwoju nauki prawa w Narodnej Polsce*. „Sowieckie Gosudarstwo i Prawo” 1963, nr 5: „Wulgarnym było takie rozumienie krytycznego stosunku do nauki burżuazyjnej, że uważało się za obowiązek marksisty zajmowanie wręcz przeciwnego stanowiska we wszystkich kwestiach lub też traktowanie każdej instytucji państwa burżuazyjnego jako sprzecznej z istotą państwa socjalistycznego”.

w rozwoju dziejowym zyskały swoją specyfikę i wyodrębniły się, zresztą tylko częściowo, z ogólnej działalności państwa. To, co pozostało w ramach ogólnej działalności państwa po tej „secesji”, przybrało nazwę administracji państwowej w znaczeniu nowoczesnym.

Innymi słowy — dzisiejsza administracja państwowa to dawna działalność państwa w znaczeniu najogólniejszym minus działalność parlamentu i sądu. Oczywiście, rozwój dziejowy na przełomie naszego i poprzedniego stulecia, zwłaszcza na początku naszego wieku, dokonał bardzo poważnych przemian w charakterze administracji państwowej, ale nie straciła ona swego charakteru ogólnej działalności państwa wykonywanej przez nie dla realizacji jego celów. Wskazuje na to wielorakość zadań administracji, obejmująca zdumiewająco wielką skalę zabiegów państwa, poczynając od oczyszczania dróg i kończąc na administracji sztuki i nauki. Ta skala zabiegów obejmuje, jak wiadomo również prawotwórczość i orzekanie o prawie — w takim zakresie, w jakim nie wykonują tych czynności parlamenty i sądy. Oto w największym skrócie obraz rozwoju dziejowego od administracji *largo sensu* państwa policyjnego (tak nazywam umownie dawną ogólną działalność państwa) do administracji nowoczesnej, tj. administracji *stricto sensu* — po „secesji” parlamentu i sądu.

Do XIX w. nie istnieje rozgraniczenie między legislacją, wymiarem sprawiedliwości a administracją *stricto sensu* jako odrębnymi typami aktywności państwa.

Przeważnie każda jednostka organizacyjna aparatu państwowego ma swoją kompetencję, która obejmuje upoważnienie tak do sądowych, jak normotwórczych i administracyjnych funkcji. Szczególnie sprzęgnięte są funkcje sądowe i administracyjne. Sam ustrój absolutystyczny wymaga takiego sprzęgnięcia. Przykładowo: intendenci francuscy, którzy byli wysokimi urzędnikami królewskimi, stojącymi na czele głównych jednostek podziału administracyjnego państwa, sprawowali sądy w imieniu króla i to właśnie w sprawach administracyjnych, ale jednocześnie do nich należała tzw. „policja”, obejmująca wydawanie reguł i nakazów prawnych, pieczę nad zaopatrzeniem, administrację finansową wojskową i w sprawach religijnych, nadzór nad komunami i korporacjami. Z drugiej strony sądy krajowe (zwane wówczas „parlamentami”, nie miały one jednak nic wspólnego z reprezentacją społeczną, która dużo później otrzymała tę nazwę) sprawowały wymiar sprawiedliwości, ale jednocześnie do nich należało wydawanie nakazów administracyjnych dla zabezpieczenia porządku i obronności kraju; te same sądy rejestrowały dekrety królewskie, czyniąc nieraz wobec króla „czołobitne zastrzeżenia” i odmawiały nieraz ich rejestracji ze względu na te zastrzeżenia. Rada Stanu (*Conseil d'Etat*) jako kuria królewska wykonywała

w XVIII w. funkcje legislacyjne, sądowe i administracyjne. Napoleon restytuując Radę Stanu po rewolucji przyznał jej te wszystkie funkcje. W Niemczech do połowy XVIII w. sądownictwo było sprzęgnięte z administracją w jedną nieodróżnioną całość. W Prusach nawet jeszcze w drugiej połowie XIX w. „kamery”, najwyższe organy administracji, sprawowały sądy w sprawach administracyjnych. Dopiero od drugiej połowy XVIII w. daje się zauważyć tendencja do rozdzielania funkcji sądowych i administracyjnych. Przyczyna tego tkwi w antagonizmie między postępową burżuazją a zachowawczą arystokracją feudalną. Kadry administracji królewskiej rekrutowały się w stopniu wciąż wzrastającym z klasy burżuazji, podczas gdy wymiar sprawiedliwości pozostawał monopolem arystokracji. Ostro odosobniła się w tym czasie również funkcja ustawodawcza. Rewolucja francuska przyniosła ze sobą ideę zwierzchnictwa ludu i kult ustawy jako wyrazu zwierzchnictwa. Działalność ustawodawcza stała się monopolem przedstawicielstwa narodu. Sądom zakazano ingerencji do administracji.

W ten sposób z nieodróżnionej dotąd działalności państwa wyodrębniły się dwie specyficzne dziedziny tej działalności — ustawodawstwo i wymiar sprawiedliwości. Pozostała połączona działalność państwowej przybrała nazwę administracji w ścisłym znaczeniu⁴.

3. Z powyższego opisu rozwojowego zróżnicowania działalności państwowej widać, że również po „secesji” ustawodawstwa i sądownictwa administracja zachowała mało zmniejszony zakres działalności państwowej. Jakkolwiek wymiar sprawiedliwości wyodrębnił się z tego zakresu i stał się zadaniem sądownictwa, to jednakże wykonywał to zadanie nie na prawie wyłączności, lecz dzieląc się w tym względzie z administracją. Administracja zachowała kompetencje do orzekania o prawie w stosunkach indywidualnych w tym zakresie, w jakim prawo stanowione przekazywało je administracji. To jest właśnie ten sektor działalności administracji, którą można nazwać judykaturą administracyjną obejmującą wydawanie aktów administracyjnych.

Jest rzeczą charakterystyczną, że W. Jellinek traktuje jednolicie akty wymiaru sprawiedliwości i akty administracyjne jako akty rodzajowo tożsame i obejmuje je jednolitą klasyfikacją⁵. M. Strogowicz zauważa: „Wymiar sprawiedliwości jest to [...] oparte na prawie rozstrzygnięcie przez sąd kwestii zastosowania prawa do konkretnych zdarzeń. W tej swej konkretnej postaci wymiar sprawiedliwości jest zbliżony do pojęcia jurysdykcji (*ius dicere*), co nie oznacza jednak, aby

⁴ E. Iserzon, *Public Administration, Administrative Law, Economic Law*, „Revue Internationale des Sciences Administratives” 1960, nr 1, s. 42 i n.

⁵ W. Jellinek, *Der fehlerhafte Akt und seine Wirkungen*, Tübingen 1908, s. 26.

można go było z tym pojęciem zidentyfikować. Pojęcie bowiem «jurysdykcji» jest w istocie rzeczy szersze od pojęcia «wymiaru sprawiedliwości», ponieważ funkcje jurysdykcyjne mogą wykonywać również organy nie będące sądem, np. organy administracji"⁶.

Czym jest orzeczenie sądowe (wyrok) w postępowaniu sądowym, tym jest akt administracyjny w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym.

AKT ADMINISTRACYJNY WADLIWY I NIEWAŻNY

1. Nauka o mocy obowiązującej aktu administracyjnego obejmuje szereg istotnych zagadnień prawa administracyjnego. Powstała ona niemal jednocześnie z samą nauką prawa administracyjnego. Wszystko w tym dziale prawa administracyjnego jest sporne: i treść pojęć, i rozwiązania. Nigdy nie można być pewnym, czy uczestnicy dyskusji w sprawie mocy obowiązującej aktu administracyjnego, dyskusji, która toczy się od lat bez mała 80 (Bernatzik) używając tożsamych terminów, nie mówiąc o różnych rzeczach.

Akt administracyjny wadliwy jest to albo akt niecelowy ze względu na zadania administracji, choćby zgodny z prawem, albo niezgodny z prawem (materialnym lub formalnym), jakkolwiek celowy, albo zarazem niecelowy i niezgodny z prawem. Przyzwyczajeni jesteśmy ostro rozróżniać między aspektem celowości a aspektem zgodności z prawem aktu administracyjnego. Rozróżnienie to zaszczerpiła nam tradycyjna teoria prawa. Ale nie od rzeczy będzie zauważyć, że oba aspekty nie są od siebie oddzielone tak ostrą linią demarkacyjną, by stanowić zjawiska przeciwstawne lub całkiem różne. Stanowią one pewną nierozdzielłą całość. Chodzi o to, że z natury rzeczy i z wyraźnego nakazu prawa pracownik państwowy obowiązany jest działać celowo (art. 4 i 5 k.p.a.). Niecelowe jego postępowanie jako zakazane przez prawo jest naruszeniem prawa. Z drugiej strony, z uwagi na to, że każdy przepis! prawa materialnego lub formalnego jest regułą ludzkiego zachowania się, która dlatego uzyskała rangę prawa obowiązującego, ponieważ została przez prawotwórcę uznana za celową, wydanie aktu administracyjnego z naruszeniem prawa materialnego jest więc wydaniem aktu niecelowego w świetle prawa obowiązującego; np. odmowa stwierdzenia obywatelstwa polskiego osoby pochodzącej z rodziców obywateli polskich jest naruszeniem odnośnej treści przepisu ustawy o obywatelstwie polskim, ale równocześnie jest aktem niecelowym, skoro prawodawca uznał za celowe, by osoba pochodząca z rodziców obywateli polskich była uważana za obywatela polskiego.

⁶ M. Strogowicz, *Proces karny*, Warszawa 1952, s. 4.

Akt administracyjny jest wyrazem woli organu administracji państwowej, woli przypisywanej państwu. Akt ten ma charakter władczy, tj. ma moc obowiązującą, która może być realizowana w drodze stosowania przez państwo przymusu. Ponieważ podstawowym obowiązkiem organu państwowego jest przestrzeganie prawa (art. 4 Konstytucji), akt administracyjny musi być w zgodzie z prawem. Zgodność z prawem jest cechą immanentną aktu administracyjnego; akt administracyjny niezgodny z prawem jako akt zakazany nie ma racji bytu. Z tego wniosek, że akt administracyjny niezgodny z prawem (niecelowy, jeśli niecelowość będziemy traktowali jako niezgodność z prawem) lub wadliwy ze względu na niecelowość nie jest materialnie aktem administracyjnym — nie odpowiada on treści pojęcia aktu administracyjnego.

Przy tego rodzaju ściśle logicznym ujęciu pojęcia wadliwego aktu każdy wadliwy akt administracyjny nie powinien mieć mocy obowiązującej, jest „nieważny”. Taki wniosek wynika z istoty nieważności normy prawnej (każdy akt administracyjny jest przecież indywidualną normą prawną). Oto uzasadnienia tego twierdzenia.

Twierdzenie dotyczące rzeczywistości jest prawdziwe lub fałszywe w zależności od tego, czy odpowiada rzeczywistości, czy nie. Twierdzenie, że dany płyn wrze przy temperaturze 75 stopni, jest prawdziwe, ponieważ twierdzenie to odpowiada wynikowi obserwacji rzeczywistości. Twierdzenie, że metal zmniejsza swą objętość w miarę nagrzewania go, jest fałszywe, ponieważ przeczy danym doświadczenia. Twierdzenia powinnościowe, jakimi są normy prawne, będą prawdziwe lub fałszywe nie w zależności od tego, czy twierdzenie zgadza się z rzeczywistością, czy nie, tylko w zależności od tego, czy norma zawarta w twierdzeniu powinnościowym odpowiada normie obowiązującej wyższego rzędu; np. twierdzenie, że dane dziecko powinno uczęszczać do szkoły, jest prawdziwe lub fałszywe w zależności od tego, czy odpowiada normie prawnej zawartej w odnośnym akcie normatywnym. Twierdzenie powinnościowe, jakim jest akt administracyjny, jest więc ważne (obowiązujące, ma moc prawną) w przypadku zgodności z prawem obowiązującym i powinno być uważane za nieważne w przypadku niezgodności z prawem.

Jeżeli ustawodawca dopuszcza, by akt administracyjny wadliwy, niezgodny z prawem obowiązującym w pewnych warunkach zyskał moc obowiązującą, czyni tak ze względów oportunistycznych. Czyni tak dlatego, że uznanie, iż akt administracyjny wadliwy jest z mocy samego prawa nieważny, prowadziłoby do konsekwencji życiowo gorszych niż uznanie aktu administracyjnego wadliwego za ważny, póki nie został w należytych trybie zmieniony lub uchylony. Gdybyśmy bowiem przyjęli, że akt administracyjny wadliwy jest nieważny z mocy prawa, upo-

ważnilibyśmy każdego obywatela i każdy organ władzy do oceny aktu z punktu widzenia prawidłowości i do uznania go dla siebie za obowiązujący lub nie obowiązujący w zależności od subiektywnej oceny jego prawidłowości. Szczyt praworządności, jakim jest położenie znaku równości między aktem wadliwym a aktem nieważnym, stałby się szczytem nierządu. Żeby temu stanowi zapobiec, ustawodawca zakłada domniemanie mocy obowiązującej aktu administracyjnego. Zasada ta każe uznać za obowiązujący akt administracyjny niezależnie od tego, czy jest wadliwy, czy niewadliwy — póki nie został uchylony przez organ właściwy.

2. W. Geiger⁷ jest zdania, że przyjęcie domniemania ważności aktu administracyjnego „nie znajduje podstaw prawnych w k.p.a.". Nam się wydawało, że tę zasadę *expressis verbis* (nie używając samego terminu) wyrażają dwa postanowienia: art. 12 k.p.a. („Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, są ostateczne i mogą być uchylane lub zmieniane tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie") i art. 102 k.p.a. („Organ administracji państwowej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej"). Z nich art. 12 przyjmuje domniemanie w odniesieniu do decyzji, od której nie służy odwołanie, stanowiąc (wynika to z nieskomplikowanej wykładni opartej na zasadzie *ubi lex non distinguit*), że takie decyzje (tak wadliwe jak i niewadliwe, bo przepis ten nie czyni pod tym względem rozróżnienia) są zawsze ważne, chyba że będą uchylone lub zmienione w wypadkach wskazanych w kodeksie (nie ma więc decyzji nieważnych z mocy prawa — bez potrzeby uchylenia). Art. 102 przyjmuje domniemanie mocy obowiązującej nawet w stosunku do decyzji, od której przysługuje odwołanie — z ograniczeniem zakresu tej ważności tylko w stosunku do organu, który decyzję wydał.

W. Geiger zwraca uwagę na to, że przyjęcie zasady domniemania ważności aktów administracyjnych prowadzi do określonych konsekwencji ujemnych.

Pierwsza konsekwencja: nie ma aktów nieważnych, są tylko akty „unieważnialne". Nie jest to „konsekwencja" domniemania, lecz po prostu parafraza definicji domniemania: każdy akt jest ważny, póki właściwy organ nie pozbawi go mocy obowiązującej. Ta „konsekwencja" jest zamierzona, jest zaletą i celem domniemania — ze stanowiska ładu prawnego, o czym pisaliśmy wyżej.

Również inne przytoczone przez W. Geigera „konsekwencje" przyjęcia domniemania — że żadne wady aktu nie upoważniają nikogo do

⁷ W. Geiger, *Domniemanie ważności aktu administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1962, z. 4.

jego ignorowania, że akt unieważniający akt wadliwy ma charakter konstytutywny, a nie deklaratywny — nie są argumentami przeciwko przyjęciu instytucji domniemania, tylko znów parafrazą opisu istoty tej instytucji. Wolno W. Geigerowi być przeciwnikiem instytucji domniemania ważności aktów administracyjnych, ale powinien znaleźć argumenty przemawiające przeciwko celowości tej instytucji. Przytacza wprawdzie jeden taki argument, ale jest on w gruncie rzeczy przyznaniem pośrednim, że pewna celowość istnieje w przyjęciu instytucji domniemania: uważa, że obawy zanarchizowania wykonania aktów administracyjnych przez zniesienie zasady domniemania są, jak się wyraża, „przesadzone”. Nie wyobrażam sobie, jak można pogodzić ład prawny z możliwością powstania sytuacji, w której każdy obywatel i każdy organ państwowy byłoby uprawnieni do zignorowania aktu administracyjnego wydanego pod powagą państwa, ponieważ uważają go za wadliwy. Czy można nie docenić niebezpieczeństwa tkwiącego w podobnej sytuacji?

W. Geiger uważa wreszcie, że „konstrukcja domniemania ważności aktu administracyjnego rozwinięta na tle niemiecko-austriackiego mandarynatu administracji nie nadaje się do naszych warunków ustrojowych”. Domyślamy się, że W. Geiger uważa samo istnienie obowiązku wykonywania wadliwej decyzji, póki nie zostanie uchylona na właściwej drodze, za „mandarynat”, który jest „sprzeczny z zasadą praworządności ludowej”. Uważam ze swej strony, że raczej pozostawienie każdemu obywatelowi i każdemu organowi administracji swobodnej ręki w ocenie, czy decyzja jest prawidłowa, czy też wadliwa, i w konsekwencji tego, czy podlega wykonaniu, jest „mandarynatem” zbiorowym, masowym.

3. Poza przytoczonym wystąpieniem nie jest mi znany wypadek podawania w wątpliwość słuszności zasady domniemania ważności aktu administracyjnego. Natomiast należy stwierdzić, że w doktrynie jest kontrowersyjna zasada pokrewna — zasada prawomocności materialnej aktu administracyjnego.

Ta zasada przyjmuje, że akt administracyjny, przeciwko któremu nie służy stronie środek prawny — inaczej akt administracyjny formalnie prawomocny — zyskuje dodatkowy przymiot prawomocności materialnej. Prawomocność materialna jest to taki przymiot aktu, który sprawia, że jest on miarodajny, wiążący nie tylko uczestników postępowania (jak prawomocność formalna), ale również wszystkie osoby trzecie, w tym — organy państwowe (*ius facit inter omnes*).

Prawomocność materialna służy interesom strony. Broni jej przed pozbawieniem stworzonej raz przez organ państwowy sytuacji lub przed powiększeniem włożonego na stronę ciężaru. Każdy człowiek ustala

w mniej lub bardziej szczegółowych zarysach plan swej przyszłej działalności. To właśnie jest znamienne dla człowieka w odróżnieniu od innych istot żyjących. Najlichszy budowniczy tym się różni od najbardziej inteligentnej pszczoły, że zanim wykona budynek, ma w głowie jego plan (Marks). Żeby stworzyć plan swej przyszłej działalności człowiek musi dysponować pewnymi wiadomymi danymi, na których stabilność może liczyć. Dotyczy to w szczególności stosunków prawnych. Strona jest zainteresowana w tym, żeby akt administracyjny kształtujący pewien sektor jej stosunków prawnych zyskał przymiot stabilności. Dotyczy to nie tylko aktów, które uważa dla siebie za pomyślne, ale również aktów, które ocenia jako niepomyślne, a których zmiany lub uchylenia nie może spowodować. Decyzja niepomyślna, ale stabilna jest często lepsza dla strony od decyzji pomyślnej, ale niestabilnej.

Prawomocność służy również interesom społeczności, ponieważ stwarza stabilny stan stosunków administracyjnoprawnych. Wymaga na pewno tego zasada planowania w każdej skali społecznej.

Prawomocność materialna aktu administracyjnego jest instytucją zapożyczoną przez prawo administracyjne od postępowania sądowego w latach osiemdziesiątych zeszłego stulecia. Mimo że instytucja ta należy do często omawianych w literaturze, nie jest bezkonfliktowa. Wielu autorów polskich nie godzi się z możliwością istnienia prawomocności materialnej aktu administracyjnego⁸. Przeciwnicy przyjęcia tej instytucji w prawie administracyjnym zajmują stanowisko, które W. L. Jaworski sformułował w słowach: „Nie mogę się żadną miarą pogodzić z tym stanowiskiem, ażeby akt administracyjny wadliwy, nielegalny, samowolny był nienaruszalny tylko dlatego, że został raz wydany i stał się prawomocny”⁹.

Stanowisko to jest, moim zdaniem, wynikiem nieporozumienia. Polega ono na utożsamieniu pojęć prawomocności i niewzruszalności. Uznanie prawomocności materialnej aktu administracyjnego nie oznacza traktowania go jako absolutnie niewzruszalnego. Oznacza jedynie, że nie może być po prostu „odwołany” z powodu zmiany stanowiska administracji w danej sprawie, natomiast — podobnie jak prawomocny wyrok sądowy — prawomocny akt administracyjny może być wzruszony, tj. zmieniony lub uchylony — oczywiście nie w każdym wypadku wadli-

⁸ Por. J. Langrod, *Res iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931; tenże, *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków 1938, s. 136 i n.; W. Dawidowicz, *Odujolałość aktu administracyjnego*, w: *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 106 i n. Z dawnych autorów — W. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 136.

⁹ W. Jaworski, op. cit.

wości, lecz jedynie w wypadkach wskazanych w ustawie i to w specjalnym trybie. Są to wprawdzie wypadki szczególnie ciężkich wad, ale przeciwnikom prawomocności chyba chodziło o możliwość wzruszenia aktu administracyjnego ostatecznego nie z powodu każdej wady, tylko z powodu wad ciężkich, sprawiających, że utrzymanie w mocy aktu koliduje z prestiżem państwa.

4. Sama wadliwość aktu prawomocnego nie jest podstawą do uchylenia aktu. Podstawą do tego są ustawowo przewidziane rodzaje wadliwości. Kodeks postępowania administracyjnego wylicza je w art. 137 i nazywa akty administracyjne dotknięte tego rodzaju wadliwościami „nieważnymi”. Czy nazwa ta jest właściwa?

Kodeks postępowania administracyjnego nie wspomina o istnieniu aktów administracyjnych nieważnych z mocy samego prawa, tj. takich, które są od początku pozbawione skutków bez potrzeby ich uchylania lub orzeczenia o ich nieważności przez organ kompetentny. Stwierdzając to nie biorę pod uwagę pozornych aktów administracyjnych, „nieaktów”, np. aktu przydziału lokalu wydanego przez osobę nie będącą organem administracji, jakim jest przykładowo kierownik budowy. Tego rodzaju „nieakty” są poza sferą zjawisk prawnych: ani prawo administracyjne w ogóle, ani kodeks postępowania administracyjnego nie mają potrzeby zajmowania się nimi. W stosunku do tego rodzaju „aktów”, które nie są w ogóle wyrazem woli organów administracji państwowej, nie istnieje, rzecz jasna, domniemanie ważności; takie akty nigdy nie zyskują „powagi rzeczy osądzonej”, nie stają się prawomocnymi. Tego rodzaju akty może uznać za nie istniejące każdy obywatel i każdy organ państwowy. Takie akty są rzeczywiście nieważne ab initio, tj. nie mające skutków prawnych już w chwili ich „wydania”.

Nazwanie „nieważnymi” aktów administracyjnych dotkniętych wadami, o których mowa w art. 137 k.p.a., nie jest właściwe. Są to bowiem mimo wadliwości, akty administracyjne, ponieważ są to akty wydane przez organy administracji państwowej, których wola jest przypisywana państwu. Dlatego, ściśle mówiąc, nie można uznać za trafne zakwalifikowania jako nieważnych aktów dotkniętych wadami wymienionymi w art. 137 k.p.a. Są to po prostu akty wadliwe, których wadliwość ustawodawca uznał za tak poważną, że nakazał, mimo istnienia w stosunku do nich domniemanie ważności, uchylene ich w trybie wyjątkowym.

Zastrzegam się, że nazywam „nieważnym” tylko akt administracyjny pozorny, nieistniejący, „nieakt”. Nie jest wyłączone inne rozumienie terminu „akt administracyjny nieważny”. Tak kodeks postępowania karnego nazywa nieważnym wyrok doknięty takimi wadami, które powodują jego uchylene (art. 11, 12, 13, 377). Czy terminologia kodeksu postępowania karnego jest w tym względzie usprawiedliwiona? Może

być usprawiedliwiona, jeśli założymy, że istnieją akty wadliwe, które uchyla się ze skutkiem *ex nunc* (tak, iż jest skuteczny poty, póki nie został uchylony, a po uchyleniu skutki uchylonego aktu nie zostają zniesione, o ile nastąpiły od chwili wydania aktu do chwili uchylenia), oraz akty podlegające uchyleniu *ex tunc* (tj. takie, których skutki trwają póty, póki akt nie został uchylony, a po ich uchyleniu skutki zostają zniesione, również jeśli nastąpiły w okresie od chwili wydania aktu do chwili uchylenia). Przy takim rozróżnieniu można nazwać akty wadliwe podlegające uchyleniu *ex tunc* nieważnymi, dla uwypuklenia zachodzącej między nimi różnicy. Nie uważam jednak za możliwe, ze względu na logikę językową, nazywania aktu, który zyskuje skutki prawne z chwilą jego wydania, a traci je dopiero w wypadku uchylenia — nieważnym: ma on skutki prawne, z chwilą wydania, a więc jest ważny.

5. Do bardzo trudnych należy zagadnienie: czy decyzja dotknięta wymienionymi w art. 137 § 1 wadami w wypadku uchylenia jej staje się bezskuteczna *ex nunc*, czy *ex tunc*? Postępowanie administracyjne austriackie z 1925 r. zawiera przepis art. 58 ust. 4, analogiczny do przepisu art. 137 k.p.a. Komentatorzy tego postępowania i wiedeński Trybunał Administracyjny zajmują stanowisko, że austriackie postępowanie nie zna aktów administracyjnych z mocy samego prawa nieważnych. W myśl tego stanowiska art. 58 ust. 4 (analogiczny do art. 137 k.p.a.) obejmuje wypadki unieważnialności, nie zaś nieważności aktu. Stąd doktryna ta wyprowadza wniosek, że unieważnienie aktu z powodu wad w tym przepisie wymienionych powoduje ich bezskuteczność dopiero od momentu unieważnienia — *ex nunc* — i bezskuteczność ta nie ma mocy wstecznej¹⁰. To stanowisko harmonizuje z domniemaniem ważności aktów administracyjnych przyjętym w prawie administracyjnym, ale budzi zastrzeżenie ze stanowiska praworządności. W pierwszym wydaniu komentarza do kodeksu postępowania administracyjnego (1961 r.) zająłem stanowisko, że wspomniana doktryna austriacka w naszych warunkach może mieć zastosowanie tylko do wypadków wymienionych w art. 137 § 1 pkt 2 i 3, tj. do wypadku, gdy decyzję uchyla się z tego powodu, że „została wydana bez jakiejkolwiek podstawy prawnej”, lub z tego powodu, że „dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną”. Jednak opracowując drugie wydanie doszedłem do wniosku, że skutki decyzji wydanej bez jakiejkolwiek podstawy prawnej — ze stanowiska praworządności — nie mogą, po uchyleniu decyzji, ostać się, nawet jeśli powstały w okresie przed uchy-

¹⁰ Por. E. Mannlicher i E. Coreth, *Das Verwaltungsverfahren*, 1936, s. 151; E. C. Hellbling, *Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen*, t. I, Wien 1953, s. 437 i n.

leniem decyzji. Powziąłem również wątpliwość, czy z zasadą praworządności można pogodzić zachowanie skutków decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną, dlatego dochodzę do następującego ostatecznego wniosku: wszelkie pokutujące w doktrynie rozróżnienie między decyzjami „nieważnymi”, których „unieważnienie” (prawidłowiej — uchylenie) powoduje ich bezskuteczność z mocą wsteczną (*ex tunc*), i decyzjami „nieważnymi”, których unieważnienie powoduje ich bezskuteczność dopiero od chwili unieważnienia (*ex nunc*) — należy uznać za nie dające się utrzymać ze stanowiska praworządności socjalistycznej. Uchylenie decyzji w przypadkach wskazanych w art. 137 § 1 powoduje więc, zdaniem moim, uznanie skutków aktu uchylonego za zniesione *ex tunc*. Oczywiście, takie stanowisko wymaga ustosunkowania się w każdym indywidualnym przypadku do zagadnienia, jak należy pogodzić zniesienie skutków z faktem, że skutki już nastąpiły po wydaniu decyzji¹¹.

¹¹ Przykład. Zapadła decyzja o przydzieleniu N lokalu. Na mocy tej decyzji N objął lokal. W myśl prawa lokalowego w tych warunkach zawiązał się między N a właścicielem budynku stosunek najmu. Decyzja już po powstaniu tego stosunku została uchylona jako nieważna na podstawie art. 137 § 1 k.p.a. Skutki uchylonej decyzji — w myśl mego stanowiska — są zniesione *ex tunc*. Został więc zniesiony *ex tunc* stosunek najmu lokalu ze wszystkimi uprawnieniami i obowiązkami wynikającymi z tego stosunku. Czy i w jakiej kwocie należy się od N czynsz za lokal na rzecz właściciela domu za okres, przez który N zajmował lokal? Tę sprawę należy rozstrzygnąć w zgodzie z obowiązującym prawem, w szczególności prawem cywilnym. Pod tym względem interesująca jest najnowsza uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 25 IV 1964 (III CO 12/64, OSN, Izba Cywilna, 1964, nr 12, poz. 244), która przyjęła, że uchylenie ostatecznej uchwały prezydium rady narodowej lub decyzji jego organu administracyjnego nie powoduje samo przez się nieważności umowy, zawartej na podstawie uchylonej uchwały lub decyzji; jednakże okoliczności, z powodu których nastąpiło uchylenie uchwały lub decyzji, mogą mieć znaczenie dla oceny w świetle prawa cywilnego ważności umowy lub dopuszczalności uchylenia się od skutków prawnych zawartego w niej oświadczenia woli.