

WACŁAW GELGER

## DOMNIEMANIE WAŻNOŚCI AKTU ADMINISTRACYJNEGO W KODEKSIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

I. Od czasu wydania kodeksu postępowania administracyjnego ukazało się wiele wypowiedzi, zgodnie na ogół stwierdzających, iż k.p.a. recypuje z rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. zasadę domniemania ważności aktu administracyjnego. J. Starościak omawiając zasady ogólne k.p.a.<sup>1</sup>, wyciąga z zasady trwałości decyzji administracyjnej, wyrażonej w art. 12 k.p.a., obowiązek uznania domniemania prawidłowości decyzji administracyjnej tak długo, jak długo nie zostanie ono obalone w sposób prawem przewidziany<sup>2</sup>. W. Gutkowski, rozważając problem nieważności decyzji w świetle k.p.a.<sup>3</sup>, dochodzi do tego samego wniosku z analizy przepisów rozdz. 12 działu II k.p.a. „Mimo stwierdzenia — pisze on — że decyzja dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 137 i istnieje obowiązek jej uchylecia, dopóki decyzja o uchyleniu nie zostanie wydana, wadliwa decyzja obowiązuje. Wiąże ona zarówno organ, który decyzję wydał, jak i inne organy administracji państwowej oraz strony. K.p.a. utrzymuje więc tzw. domniemanie mocy obowiązującej decyzji, nawet w sposób oczywisty nieważnej”<sup>4</sup>. Odmiennie stanowisko jest, wg poglądów autora, nie do przyjęcia, doprowadziłoby bowiem do „kompletnego chaosu prawniczego”.

Poza artykułami w czasopismach ukazały się dotąd dwa opracowania całości nowego kodeksu: *Podstawowe zagadnienia kodeksu postępowania administracyjnego* W. Dawidowicza<sup>5</sup> oraz *Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz — Teksty — Wzory i formularze*, E. Iserzona i J. Starościaka<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> J. Starościak, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1960, nr 1.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>3</sup> W. Gutkowski, *Nieważność decyzji w świetle k.p.a.*, „Gospodarka i Administracja Terenowa” 1961, nr 9 (12).

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia kodeksu postępowania administracyjnego*, Dodatek do nr 1 „Gospodarka i Administracja Terenowa”.

<sup>6</sup> E. Iserzon i J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz — Teksty — Wzory i formularze*, Warszawa 1961.

W. Dawidowicz, omawiając wyrażoną w art. 12 ogólną zasadę trwałości decyzji ostatecznej i analizując przepisy art. art. 131, 135, 137, oraz 140—142 — dochodzi do rozróżnienia treści i formalnej strony tej zasady. Oto wnioski autora:

1. Treść ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznej wyraża się tym, iż jej uchylenie lub zmiana ograniczona jest tylko i wyłącznie do przypadków prawem określonych i w ten sposób „została uniezależniona od wpływu tych wszystkich interesów i tendencji, które nie znajdują pokrycia w obowiązującym porządku prawnym”. Pojęcie materialnej prawomocności w sensie niedopuszczalności ponownego zajęcia się sprawą raz już rozstrzygniętej decyzji ostatecznej (a więc w sensie absolutnej niewzruszalności decyzji ostatecznej) nie ma uzasadnienia w przepisach k.p.a.

2. Formalną stroną ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych jest domniemanie ich mocy obowiązującej, tzn. reguła, że „decyzje te obowiązują tak długo, dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione przez nową decyzję”. Jest to jedyny sposób całkowitego lub częściowego pozabawienia decyzji ostatecznej jej skutków prawnych<sup>7</sup>.

Rozważając problem wadliwości decyzji z punktu widzenia skutków tej wadliwości w sferze mocy obowiązującej decyzji, W. Dawidowicz określa pojęciem decyzji wadliwej sensu largo każdą decyzję, „która pod jakimś względem nie odpowiada przepisom prawnym lub ogólnym zasadom obowiązującym przy sporządzaniu dokumentów (czytelność pisma, jasne wyrażenie myśli itp.)”<sup>8</sup>.

„Decyzją nieważną jest decyzja o tak wysokim stopniu wadliwości, że nie może ona wywoływać zamierzonych skutków prawnych. O tym, jakie rodzaje wadliwości powodują tę nieważność, decydują przepisy prawne”<sup>9</sup>, w przypadku k.p.a. — jego art. 137 § 1. Jednakże do uznania decyzji za nieważną uprawniony jest tylko organ administracji państwowej, który wyda nową decyzję stwierdzającą tę nieważność i uchylającą pierwotną decyzję (konieczne są więc dwa elementy: element deklarytoryjny — stwierdzenie nieważności i konstytutywny — uchylenie). „Dopóki tego rodzaju decyzja nie została wydana, nikt nie może kwestionować mocy obowiązującej decyzji, choćby posiadanie przez nią jednej z wad wymienionych w art. 137 § 1 wydawało się dla kogoś oczywiste. Przestrzeganie w tym wypadku domniemania mocy obowiązującej decyzji jest konieczne celem uniknięcia chaosu prawnego, który powstałby niechybnie wówczas, gdyby o ważności decyzji mógł rozstrzygać osobisty pogląd poszczególnych obywateli”<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> W. Dawidowicz, op. cit., s. 11.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 30.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 38.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 38.

W sposób podobny formułuje swe poglądy na interesujące nas problemy E. Iserzon w swojej części *komentarza*: „Za pomocą norm prawa procesowego i ustrojowego stwarzamy maksymalne rękojmie prawidłowego załatwienia spraw i przyjmujemy domniemanie prawne, którego nie można obalać przeciwdowodem (domniemanie *iuris et de iure*), że decyzję powstałą z zachowaniem tych rękojmi uznaje się za prawidłową (*pro veritate habetur*) i niewzruszalną (*ius facit inter partes et erga omnes*)”<sup>11</sup>.

Stwierdziwszy, że „doktryna nie umie wskazać kryterium rozróżnienia aktów administracyjnych wadliwych od aktów bezwzględnie nieważnych”, E. Iserzon pisze: „Traktowanie pewnych kategorii aktów administracyjnych jako bezskutecznych z mocy samego prawa upraszcza usuwanie z życia społecznego aktów wadliwych. Jednakże upoważnienie jednostki i organu władzy do dokonania samoistnie oceny, czy w poszczególnym wypadku nie mamy do czynienia z aktem pozbawionym skutku prawnego, bez potrzeby uzyskania o tym orzeczenia właściwej władzy, stwarza pewne zanarchizowanie wykonywania aktów administracyjnych, zmniejsza ich powagę i osłabia zasadę praworządności. Względy praktyczne, utrzymanie porządku prawnego, wymagają przyjęcia domniemania mocy obowiązującej, skuteczności prawnej aktu administracyjnego. Oznacza to, że akt administracyjny choćby dotknięty wadami lub zgoła nieważny, ma moc obowiązującą, póki nie zostanie na właściwej drodze uchylony”<sup>12</sup>. Autor dopuszcza od powyższej zasady wyjątki „pozornych aktów administracyjnych, czy też nieaktów, traktując je jako „zjawiska leżące poza porządkiem prawnym” (np. przydzielenie mieszkania robotnikowi w budującym się domu przez kierownika

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 183. Należy jednak w tym miejscu stwierdzić, iż w paremii „*res indicata ius facit inter partes et erga omnes*” zwrot „*erga omnes*” nie obejmuje sądów. Z mocy art. 6 k.p.k. „sąd karny rozstrzyga samodzielnie wszelkie zagadnienia, wynikające w toku postępowania, i nie jest związany orzeczeniem innego sądu lub urzędu”. Co do związania sądu cywilnego decyzją administracyjną — Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 29 VI 1957 r. stwierdza: „Przed sądem można powoływać się na nieważność aktu administracyjnego tylko wówczas, gdy zachodzi tzw. nieważność bezwzględna, tj. gdy akt lub orzeczenie administracyjne wydane zostały przez władzę całkowicie nie powołaną do wydawania aktów lub orzeczeń tego rodzaju, albo gdy wydane one zostały z całkowitym pominięciem jakiegokolwiek procedury” („*Orzecznictwo Sądów Polskich*” 1958, nr 5, s. 297). Por. też F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „*Państwo i Prawo*” 1961, nr 12. Zdaniem moim, należy zasadę niezwiązania sądu cywilnego nieważnymi decyzjami administracyjnymi rozciągnąć na wszystkie przypadki nieważności z § 1 art. 137 k.p.a. De lege lata nic nie stoi na przeszkodzie takiemu rozwiązaniu, a taka sądowa kontrola legalności działania administracji, zwłaszcza przy braku sądownictwa administracyjnego, jest społecznie ze wszech miar pożądana.

<sup>12</sup> W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 190.

budowy, „akty” kapitana z Köpenick)<sup>13</sup>. Zdaniem autora — k.p.a. nie zna decyzji bezwzględnie, tj. z mocy samego prawa nieważnych, lecz tylko decyzje unieważnialne, recypowane z rozporządzenia z 1928 r. Są to decyzje podlegające uchylenia jako nieważne z powodów wskazanych z art. 137 § 1 k.p.a. „Póki nie nastąpiło uchylenie — podkreśla E. Iserzon — decyzje dotknięte wadami wymienionymi w art. 137 § 1 nie są aktami nie istniejącymi (nie są »nieaktami«). Dopiero decyzja podjęta z mocy art. 137 obala istniejące w stosunku do nich domniemanie mocy obowiązującej”. Z wyrażonych tu sformułowań wynika, że wg autora — domniemanie to przysługuje wszystkim decyzjom wymienionym w punktach 1—7 art. 137 § 1, dopóki nie zostały one uchylone, chociaż autor twierdzi, że w przypadkach punktów 5, 6 i 7 decyzja nie podlega wykonaniu<sup>14</sup>.

Rozważając kwestię, czy uchylenie decyzji nieważnej działa ex nunc czy ex tunc, E. Iserzon dochodzi do wniosku, że w przypadkach wymienionych w punktach 2 i 3 uchylenie decyzji nieważnej działa ex nunc. Natomiast do decyzji wymienionych w punktach 1, 4, 5, 6 i 7 art. 137 § 1 k.p.a. „nie odnosi się domniemanie ważności aktów wydanych przez organ państwowy, ponieważ decyzje te są dotknięte wadami zbliżającymi je do »niedecyzji«. Tego rodzaju akty w razie ich uchylenia muszą być uznane za bezskuteczne z natury rzeczy, a więc już od samej chwili ich wydania (ex tunc)”<sup>15</sup>.

Tkwi tu, moim zdaniem, niekonsekwencja. Poprzednio niedwuznacznie przyjęte domniemanie ważności wszystkich decyzji obarczonych wadami z art. 137 § 1 autor ogranicza do decyzji pozbawionych podstaw prawnych (pkt 2) oraz rozstrzygających powtórnie rem indicatam (pkt 3). Poza tym trudno dopatrzeć się kryterium, na podstawie którego można byłoby inne rodzaje nieważności (pkt 1 i 4—7) potraktować jako „gorsze”, „cięższe” niż właśnie te dwa przypadki (pkt 2 i 3) i odebrać im domniemanie ważności.

II. Czy zasada domniemania ważności decyzji administracyjnej miała uzasadnienie prawne pod rządami rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 1928 r.?

Chociaż verba legis nie dają niewątpliwie jednoznacznej twierdzącej odpowiedzi na to pytanie i nasuwają w wielu przypadkach wnioski sprzeczne, to interpretacja poszczególnych przepisów, przyjęta w orzecznictwie NTA z okresu międzywojennego była, zdaniem moim, jednoznaczna.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 190—191.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 191.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 192.

Spróbujmy dokonać pobieżnej analizy tej sprawy. Uchylenie decyzji jako nieważnej pozostawiał art. 101 k.p.a. uznaniu „władzy” i to „swobodnemu uznaniu” w znaczeniu przyjętym w praktyce i judykaturze okresu międzywojennego („... władza może uchylić ... jako nieważną ...”). Art. 103 r.p.a. stanowił, iż „niewykorzystanie przez władzę uprawnień wynikających z art. 101 i 102 nie może być przedmiotem skargi i nie stwarza podstawy do jakichkolwiek roszczeń”, NTA zaś w wyroku z 9 III 1934 r. (1. rej. 10999/31) wyraźnie stwierdzał, że „załający nie ma legitymacji do żądania, by władza nadzorcza wykorzystwała swe uprawnienie nadzorcze i nie jest wobec tego uprawniony do wniesienia skargi z powodu nieuwzględnienia jego zażalenia”<sup>16</sup>, a w wyroku z 24 I 1935 r. (1 rej. 6022/30) podkreśla, że „niewykorzystanie przez władzę prawa nadzoru pozostawione jest swobodnemu uznaniu władzy”<sup>17</sup>.

Decyzja wydana w trybie art. 101 r.p.a. była decyzją konstytucyjną, skoro ostateczne i prawomocne orzeczenie władzy — jak powiada NTA w wyroku z dnia 7 IX 1934 r. (1 rej. 8689/32)<sup>18</sup> — „nawet w przypadku, gdy posiada cechy nieważności, nie jest nieważne samo przez się, lecz tylko może być uznane za nieważne i uchylone przez władzę, jeśli zachodzą warunki wymienione w art. 101 rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym”. Nie było więc decyzji nieważnych z mocy prawa; to nie fakt obciążenia określonymi wadami decyzji powodował jej nieważność, ale dopiero ewentualna decyzja „władzy” wywierała taki skutek, że ta uznana za nieważną decyzja przestawała obowiązywać.

Jak niewątpliwy był — moim zdaniem (wbrew wielu przeciwnym poglądom w tej sprawie) — konstytucyjny charakter decyzji uchylającej decyzję nieważną — tak również niewątpliwa była jej moc obowiązująca *ex nunc*, jako konsekwencja konstytucyjności. Trudno bowiem wyobrazić sobie, by decyzja tworząca nową sytuację prawną mogła obowiązywać wstecz. Zasadą jest przecież, że *lex retro non agit*, a konstytucyjna decyzja stanowi *lex* dla adresata i jego sytuacji prawnej.

Tego stanu rzeczy nie zmienia fakt, że niekonsekwentna redakcja art. 101 mogła nasuwać wątpliwości. Jeśli bowiem uchylano decyzję „jako nieważną” (z mocy prawa), to takie uchylenie — logicznie rzecz biorąc — musiało mieć charakter deklaratoryjny. Z drugiej zaś strony — skoro z powodu nieważności strona nie miała roszczeń o uchylenie decyzji, skoro władza mogła tylko uchylić, a mogła też, nie licząc się z obiektywną nieważnością, nie uchylić nieważnej decyzji — to uchy-

<sup>16</sup> *Przepisy z zakresu prawa administracyjnego*, wydawn. b. Min. Administr. Publ., zasz. 4; „Postępowanie administracyjne i przymusowe w administracji”, Warszawa 1946, s. 45 (dalej cytowane: *Przepisy...*, zes. 4).

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 45.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 44.

lenie musiało być aktem typu konstytutywnego. Orzecznictwo NTA wyjaśniając i w pewnym sensie korygując niekonsekwencje redakcyjne, tkwiące w samych przepisach r.p.a. w duchu prymatu administracji, przechyliło szalę wątpliwości na tę właśnie drugą stronę. Stąd też należy, przynajmniej dla okresu 1928—1939, przyjąć zasadę domniemania ważności aktu administracyjnego.

Międzywojenny polski NTA nie był zresztą w tym względzie osamotniony. Podobny kierunek przyjął austriacki trybunał administracyjny w interpretacji art. 68 ustawy o postępowaniu administracyjnym (odpowiednika naszego art. 101 r.p.a.). Według judykatury, jak podaje M. Zimmermann, który jest zresztą przeciwnikiem takiego rozwiązania, „uważa się, że akty wadliwe, nawet zagrożone ustawowo nieważnością, mogą stać się prawomocne i że pozostają prawomocnymi tak długo, dopóki organy kompetentne nie oświadczą, że akty te są nieważne, ponieważ według ogólnie obowiązujących w Austrii przepisów o postępowaniu administracyjnym, nie ma bezwzględnej nieważności, ale tylko wzruszalność decyzji władzy; decyzje te mogą, ale nie muszą, być uznane za nieważne. W tym systemie adresat nie może się zatem przeciwstawić aktowi choćby dotkniętemu najcięższą wadą; tradycyjny austriacki manderynat administracji znalazł tu swój pełny wyraz. Tylko austriackie sądy powszechne nie uznają tego stanu rzeczy i nie respektują aktów administracyjnych wydanych przez organy administracyjne nie w wykonaniu ich funkcji albo takich, które są oczywiście i niewątpliwie niedopuszczalne”<sup>19</sup>.

III. Zachodzi drugie z kolei pytanie: czy istotnie kodeks postępowania administracyjnego z 1960 r. recypował instytucję „domniemania ważności aktu administracyjnego”? Wydaje się, że przytoczone na wstępie poglądy w tej materii nie są w pełni uzasadnione.

By móc nieco szczegółowiej rozważyć ten problem, trzeba najpierw określić pojęcie domniemania ważności aktu administracyjnego oraz dać odpowiedź na pytanie, jakich to mianowicie aktów administracyjnych, wymienionych w k.p.a. dotyczyć może owo domniemanie ważności.

Czym jest domniemanie ważności aktu administracyjnego? Rozróżnia się domniemanie faktyczne i domniemanie prawne. Domniemanie faktyczne (*praesumptio hominis seu facti*) to reguła wnioskowania, nakazująca przyjmować zaistnienie zdarzenia, stanu, czy przedmiotu A, którego istnienia empirycznie ani racjonalnie stwierdzić się nie da — na podstawie sprawdzalnego zaistnienia zdarzenia, stanu czy przedmiotu B>

<sup>19</sup> M. Jaroszyński M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 340.

Tok rozumowania jest następujący: chociaż istnienie B nie wyklucza z całkowitą pewnością nieistnienia A, to jednak, ponieważ doświadczenie mówi, że B zwykle towarzyszy A — powiadamy: „jeżeli B do A”. Domniemanie faktyczne można przyjąć — rzecz jasna — przy wysokiej dozie prawdopodobieństwa, licząc się ze stanem wiedzy w danej dziedzinie, z wynikami praktyki dnia codziennego itp. Nie ma potrzeby posługiwania się domniemaniem gdy chodzi o zdarzenia, stany czy przedmioty, których istnienie lub nieistnienie można sprawdzić doświadczalnie lub wydedukować na mocy praw logicznego wynikania z innych okoliczności. Tam, gdzie jest naukowo uzasadniona pewność, nie potrzeba domniemań<sup>20</sup>.

Czasem obowiązek takiego rozumowania jest nakazany przez przepis prawny. Dla ułatwienia przeprowadzenia dowodu okoliczności bezpośrednio niezmiernie trudnych lub wręcz niemożliwych do wykazania, dla skuteczniejszej ochrony porządku prawnego na niektórych odcinkach, lub ochrony praw podmiotowych, wedle poglądów ustawodawcy tej szczególnej ochrony wymagających, przepisy prawa nakazują w niektórych przypadkach przyjmować za udowodnioną daną okoliczność, gdy zaistniała inna w tych przepisach opisana okoliczność. Rzecz jasna, prawo liczy się przy tym z aktualnym stanem wiedzy ludzkiej, z prawami przyrody, z wymogami życia codziennego w ogóle, a wymiaru sprawiedliwości i obrotu prawnego w szczególności. Gdy prawo nakazuje w jakimś wypadku stosować domniemanie faktyczne — mamy do czynienia z domniemaniem prawnym.

Należy przy tym, moim zdaniem, wskazać na zupełnie wyjątkowy charakter domniemań jako reguł prawnych. Nasz system prawny, hołdując zasadzie prawdy obiektywnej, której wyrazem w dziedzinie postępowania dowodowego jest zasada swobodnej oceny dowodów, wprowadza domniemania prawne jako wyjątek od tych zasad tylko w najkonieczniejszym zakresie. A już zupełnie wyjątkowy charakter mają rzadko w naszym systemie prawnym spotykane *praesumptiones iuris et de iure*, tj. domniemania, co do których przeciwdowód jest prawnie niemożliwy<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Por. art. 241 k.p.c.: „Ustalenia faktyczne mogą być oparte także na okolicznościach bezspornych lub udowodnionych, gdy okoliczności te. wzięte pojedynczo lub łącznie, usprawiedliwiają wniosek o prawdziwości pewnego istotnego dla sprawy faktu (domniemanie faktyczne)”.

<sup>21</sup> Por. E. Iserzon: „Domniemanie prawne jest z istoty swojej regułą oceny legalnej, reliktem formalnej teorii dowodów. Możliwość przeprowadzenia dowodu przeciwnego według swobodnej oceny dowodów neutralizuje ten relik. Natomiast domniemanie *iuris et de iure* jest swoistym dowodem formalnym: Organ w obliczu przepisu o tego rodzaju domniemaniu jest skrępowany w ocenie całokształtu materiału dowodowego i musi przyjąć domniemanie jako dowód istnienia określonego

Stąd też, skoro *praesumptiones iuris tantum*, a *praesumptiones iuris ac de iure* w szczególności nasz system prawny traktuje jako wyjątki — istnienie i moc obowiązującą domniemań prawnych można przyjmować tylko wtedy, gdy przepis prawny *expressis verbis* domniemanie prawne formułuje, bądź gdy wynika ono z przepisów w sposób jednoznaczny i niewątpliwy.

W świetle przedstawionych poprzednio rozważań można określić istotę domniemania ważności aktu administracyjnego jako domniemania prawnego. Polega ono na tym, iż akt administracyjny, skoro uzyskał prawomocność, tzn. skoro wydany został z zachowaniem wszystkich ustawowych gwarancji, które zapewnić mają prawomocnemu aktowi merytoryczną słuszność i formalną zgodność z prawem, musi być uznany za prawidłowy, ważny i podlegający wykonaniu. *Res iudicata ius facit erga omnes* i to tak długo, jak długo nie nastąpi uchylene aktów przez organ do tego uprawniony<sup>22</sup>.

Zachodzi jednak pytanie, czy domniemanie ważności aktu administracyjnego traktować należy jako *praesumptio iuris tantum* czy też jako *praesumptio iuris ac de iure*?

E. Iserzon uważa je za „domniemanie prawne, którego nie można obalać przeciwdowodem (domniemanie *iuris et de iure*)”<sup>23</sup>. Takie stanowisko istotnie harmonizuje z całą konstrukcją domniemania ważności. Dowodząc wad powodujących nieważność aktu administracyjnego nie obalamy domniemania jego ważności, tworzymy tylko podstawy do wy-

faktu, nawet jeśli jest to sprzeczne z innymi faktami stwierdzonymi w postępowaniu wyjaśniającym. W tej sytuacji organ nie jest uprawniony do dopuszczenia dowodu przeciwnego, nawet jeśli jest przekonany o tym, że fakt, który domniemanie prawne nakazuje przyjąć za udowodniony, nie odpowiada prawdzie” (*Komentarz*, s. 105).

<sup>22</sup> Nie wdajemy się tu w dyskusję na temat bardzo spornego w piśmiennictwie zagadnienia formalnej i materialnej prawomocności aktu administracyjnego. Por. w tej sprawie M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 345 i nast.; J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 137 i nast.; B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne, Zarys systemu z dodaniem tekstu podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 193 i nast.; ponadto relacjonowane już poglądy E. Iserzona. Ciekawy pogląd wyraża J. Starościak w swoim artykule pt. *Na marginesie projektu kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1959, nr z. 4: „Wydaje się jednak, iż nadszedł moment — lub co najmniej nadchodzi — gdy o sporności tego zagadnienia należy mówić w czasie przeszłym...” (s. 687 i nast.). To stanowisko jest — moim zdaniem — w świetle przepisów nowego kodeksu najtrafniejsze, rozważania na ten temat przekraczałyby jednak zakres niniejszego opracowania. Dla rozważań o domniemaniu ważności aktu administracyjnego wystarczy — jak się wydaje — stwierdzić, że w każdym razie na ogół zgodnie wiąże się zasadę wyrażoną w paremii: *res iudicata ius facit inter partes et erga omnes* — z pojęciem prawomocności materialnej.

<sup>23</sup> Por. przypis 12.

dania uchylającej decyzji, a ta dopiero domniemanie to znosi. Nie ma więc przeciwdowodu, jak w przypadku *praesumptionis iuris tantum*, jest tylko konstytutywny akt administracyjny, likwidujący dotychczasowy i tworzący nowy stan prawny. Domniemanie znika łącznie z decyzją, której jest atrybutem.

Przyjmując zasadę domniemania ważności aktu administracyjnego w tym znaczeniu należy liczyć się z następującymi konsekwencjami tego faktu:

1. Nie ma aktów nieważnych, są tylko akty „unieważnialne”.

2. Do oceny nieważności uprawniony jest wyłącznie organ wskazany w prawie; żaden inny organ państwa, ani — tym bardziej — adresat nie może skutecznie przeciwstawić się aktowi administracyjnemu, powołując się na wady czyniące go aktem nieważnym. Akt administracyjny, nawet obiektywnie, a nie tylko w subiektywnym odczuciu oczywiście nieważny, *ius facit erga omnes*, dopóki nie zostanie uchylony.

3. Adresat aktu jest bezwzględnie obowiązany do jego wykonania, a odpowiedni organ państwa — do żądania i egzekwowania wykonania.

4. Nie ma decyzji „stwierdzającej nieważność” aktu, a decyzja „unieważniająca” ma charakter konstytutywny, ona bowiem dopiero — a nie sam fakt nieważności — likwiduje skutki prawne nieważnego aktu administracyjnego. Ta część decyzji uchylającej, która stwierdza, że uchylony akt administracyjny jest istotnie dotknięty wadami powodującymi prawo lub obowiązek unieważnienia tego aktu, jest w istocie rzeczy tylko subsumpcją określonego stanu faktycznego pod odpowiedni przepis prawny, a więc elementem nieodzownym w każdej innej decyzji konstytutywnej.

Decyzja unieważniająca — jako decyzja o charakterze konstytutywnym — działa z mocą *ex nunc*.

Autorzy, których poglądy przedstawiono na wstępie, często nie liczą się z tymi konsekwencjami zasady domniemania ważności lub też usiłują złagodzić je, nie zawsze znajdując na to dostateczne podstawy prawne w przepisach k.p.a. Moim zdaniem, stanowisko takie nie ma uzasadnienia ani teoretycznego, ani prawnego, i dlatego jest nie do przyjęcia.

O jakich aktach administracyjnych mówi k.p.a. i którym spośród nich przysługiwałoby — wg poglądów zwolenników tej konstrukcji — domniemanie ważności?

K.p.a. odróżnia dwa rodzaje aktów administracyjnych: decyzje i postanowienia.

Decyzja (art. 97 § 2) to akt administracyjny, który „indywidualną sprawę z zakresu działania administracji państwowej” (art. 1), będącą przedmiotem postępowania, „rozstrzyga co do jej istoty w całości lub

w części „albo w inny sposób kończy w danej instancji” (np. przez umorzenie postępowania).

K.p.a. wprowadza kilka rozróżnień wśród decyzji administracyjnych. Odróżnia on w szczególności:

1. decyzję ostateczną — od której „nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji” — od decyzji nieostatecznej (art. 12);

2. decyzję, „na mocy której strony nabyły prawo” (art. 136) — od decyzji, „na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa” (art. 135 § 1).

Te dwa wymienione rozróżnienia mają dla rozważań na temat domniemania ważności istotne znaczenie.

Należy przy tym stwierdzić, że obydwie te podziały krzyżują się wzajemnie, ponieważ kryteria, wedle których kodeks je przeprowadza, są różne. Kryterium ostateczności lub nieostateczności decyzji ma charakter formalnoprawny. Jeśli wyczerpano tok instancji, jeśli tok instancji jest niemożliwy (decyzja wydana w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej), jeśli odwołanie nie zostało wniesione lub wniesiono je po terminie — postępowanie zostało zakończone i decyzja jest ostateczna. Charakter kryterium „nabycia względnie nienabycia prawa przez strony” jest inny. Wyraz „prawo” ma tu podmiotowe znaczenie i znaczy tyle, co „uprawnienie”, rozumiane bardzo szeroko<sup>24</sup>.

Stąd też zarówno W. Dawidowicz jak i autorzy *Komentarza* sprzeciwiają się zasadniczo koncepcji zaliczenia każdej decyzji nieostatecznej do rzędu „decyzji z których żadna ze stron nie nabyła prawa”, jako że „ten pogląd miesza pojęcie nabycia praw z pojęciem ich realizacji”<sup>25</sup>. „Nabyć prawa można z decyzji nieostatecznej, jeżeli wynika to z treści jej osnovy... — pisze W. Dawidowicz. Natomiast dopóki decyzja zachowuje charakter decyzji nieostatecznej — strona nie może praktycznie realizować nabytego prawa; w tym sensie to «nabyte prawo» pozostaje jak gdyby w zawieszeniu”<sup>26</sup>.

Wniosek taki zgodny jest z przepisami §1 i 2 art. 113 k.p.a.

Jest rzeczą jasną, że nieostatecznej decyzji nie przysługuje domniemanie ważności. Decyzja taka nie wiąże adresata: nie ma on w zasadzie obowiązku jej wykonywania przed upływem terminu do wniesienia odwołania (art. 113 § 1 — wyjątki: § 3 i 4 tegoż artykułu w związku

<sup>24</sup> E. Iserzon zalicza do „decyzji, z których strona nabyła prawo”, decyzje, rozszerzające uprawnienia, znoszące obowiązki, ograniczające je, a nawet decyzje, nakładające tylko obowiązek (*Komentarz*, — s. 186).

<sup>25</sup> Ibidem, s. 186.

<sup>26</sup> W. Dawidowicz, op. cit., s. 27—28. Inaczej M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych. Studium prawnopolityczne*, Warszawa 1961: „Przez sam fakt doręczenia lub ogłoszenia decyzji pierwszej instancji nikt bowiem jeszcze prawa nie nabył” (s. 219).

z art. 100), a „wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji” (art. 113 § 2). Dotyczy to zarówno decyzji nieostatecznej, z której strona nie nabyła prawa, jak i takiej samej decyzji, z której strona prawo nabyła.

Decyzja nieostateczna wiąże tylko wydający ją organ (art. 102). Nawet wniesienie odwołania uprawnia organ, który wydał zaskarżoną decyzję, do jej uchylecia lub zmiany tylko wtedy, gdy odwołanie wniosły wszystkie strony oraz gdy organ uzna, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie (art. 115 § 1). Zresztą od tej nowej decyzji również przysługuje stronom odwołanie (art. 115 § 2). Skoro więc nie można stwierdzić, iż decyzja nieostateczna *ius facit inter partes et erga omnes*, nie można do niej odnosić instytucji domniemanie ważności aktu administracyjnego.

Pozostała do rozważenia sprawa decyzji ostatecznych. Czy wszystkim takim decyzjom przysługiwałoby domniemanie ważności? Tylko odpowiedź twierdząca jest możliwa. Jeśli bowiem przez domniemanie ważności rozumieć trzeba to, że akt administracyjny (choćby wadliwy lub zgoła nieważny) obowiązuje tak długo, dopóki nie zostanie na właściwej drodze uchylony, to zasada ta odnosić się musi do wszystkich aktów ostatecznych, chyba że z konkretnych przepisów wynika co innego. Obejmuje więc zarówno decyzje, z których strona nabyła prawo, jak i decyzje, z których praw nie nabyła.

Pewne wątpliwości nasuwa stanowisko W. Dawidowicza w tej sprawie. W jego przytaczanym już rozróżnieniu (por. wyżej) domniemanie mocy obowiązującej jest „formalną stroną ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych”. Skoro jednak na decyzje, z których żadna ze stron nie nabyła prawa, nie rozciąga się zasada trwałości, to wynika stąd wniosek, że takim decyzjom domniemanie ważności nie przysługuje<sup>27</sup>.

Sprawa wymaga bliższej analizy.

W. Dawidowicz nazwał „treścią ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznej” te konsekwencje, które z zasady tej odnoszą się do sfery wzru-

<sup>27</sup> Co więcej — W. Dawidowicz (op. cit., s. 28—29) *expressis verbis* stwierdza, iż decyzjom takim „brak ochrony trwałości”. W tej sprawie zaznaczyć należy, iż *verba legis* § 1 art. 135 bynajmniej nie stwarzają organowi administracyjnemu swobody działania. Po pierwsze bowiem — podejmując inicjatywę w przedmiocie uchylecia lub zmiany decyzji w trybie tego przepisu musi on działać w ramach odpowiednich norm prawa materialnego i jest skrepowany wszystkimi wynikającymi stąd ograniczeniami. Po drugie — w naszych warunkach ustrojowych tzw. swobodne uznanie organów administracyjnych przestaje być „w pełni swobodne i niekontrolowane” (J. Starościk, op. cit., s. 134) co więcej, „staje się tylko formą prawnego uelastycznienia administracji, umożliwiającą i zobowiązującą odpowiednie organy do zbadania wszystkich okoliczności danego przypadku w celu wyszukania jedyne go najbardziej właściwego, odpowiadającego prawdzie obiektywnej i swemu

szalności decyzji ostatecznej („... z przepisów k.p.a. wynika, iż dopuszcza on uchylanie bądź częściową zmianę decyzji ostatecznych, jednakże ogranicza to tylko do przypadków określonych prawem”). „Formalną stroną” zasady jest domniemanie ważności decyzji, a więc instytucja dotycząca sfery mocy obowiązującej.

Pomijając już kwestię niezbyt dla mnie jasną, dlaczego właśnie to pierwsze ma być „treścią”, a to drugie „formalną stroną” — zwrócić należy uwagę na sprawę prawnego uzasadnienia obydwu elementów rozróżnienia.

„Treść” zasady trwałości ma niewątpliwą podstawę prawną w brzmieniu art. 12 k.p.a. Jest — jak sądzę — rzeczą bezsporną, iż wzruszalność albo niewzruszalność decyzji ostatecznej należy oceniać przez pryzmat podmiotowego i przedmiotowego zasięgu wyrażonej w tym przepisie zasady.

Co do drugiej części rozróżnienia W. Dawidowicza zauważyć należy, iż utożsamianie tzw. formalnej strony ogólnej zasady z art. 12 z domniemaniem ważności decyzji ostatecznych jest — wydaje się — wynikiem nie odróżnienia aspektu trwałości decyzji od aspektu jej mocy obowiązującej. Ani art. 12, ani też przepisy rozdz. 12 działu III k.p.a. nie dają podstaw prawnych do takiego utożsamienia. Dowolne zastosowanie łączącej się wprawdzie w pewnym sensie z zasadą trwałości, ale w treści swej jednak różnej instytucji domniemania ważności do interpretacji art. 12 jest, zdaniem moim, bezpodstawne. Ocena mocy obowiązującej decyzji zależy od tego, czy uznaje się, czy też nie uznaje konstrukcji domniemania ważności aktu administracyjnego w jakimś zakresie za uzasadnioną. W przypadku twierdzącej odpowiedzi na to pytanie trzeba konstrukcję tę odnieść do wszystkich decyzji ostatecznych, bez względu na to, czy z ich strony nabyły czy nie nabyły prawa. Jest tak dlatego, że — mimo zasadniczych różnic w zakresie ich trwałości (różne

celowi prawidłowego rozstrzygnięcia” (M. Zimmermann, op. cit., s. 358). Organ podejmujący decyzję o zmianie lub uchyleniu nie działa na zasadzie „swobodnego uznania” w klasycznym znaczeniu tego pojęcia, lecz „ma uwzględnić indywidualne warunki każdego przypadku”, a działanie jego „musi być ... uzasadnione i podlega kontroli” (J. Starościk, op. cit., s. 134).

Nie od rzeczy będzie również zwrócić przy tej okazji uwagę na ostrożniejsze niż zwykle w podobnych przypadkach sformułowanie przepisu: „Decyzja... może być... uchylona lub zmieniona przez organ...”, a nie jak zwykle: „Organ... może uchylić lub zmienić decyzję...”. Ustawodawca wysuwa na pierwsze miejsce decyzję, której obiektywne nieprawidłowości dopiero uzasadniają wkroczenie organu administracyjnego w tym nadzwyczajnym trybie.

Stąd też wydaje się zbyt daleko idący wniosek W. Dawidowicza, jakoby decyzji, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, nie przysługiwała żadna ochrona trwałości.

możliwości ich zmiany lub uchylecia) — k.p.a. nie daje żadnych podstaw do odmiennej oceny ich mocy obowiązującej. Jeśli więc — jak twierdzą zwolennicy tej konstrukcji — domniemanie ważności przysługuje decyzjom ostatecznym, to w równej mierze tyczy się to decyzji, z których strony nabyły prawa, jak i decyzji, z których strony praw nie nabyły.

Pozostaje do rozważenia sprawa postanowień.

Według k.p.a. postanowienie to akt administracyjny, wydany przez organ prowadzący postępowanie i w zasadzie w toku tego postępowania (art. 106 § 1), przy czym — w przeciwieństwie do decyzji — postanowienie nie rozstrzyga o istocie sprawy, lecz dotyczy poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania<sup>28</sup>.

Najistotniejszą z interesującego nas punktu widzenia kwestią jest sprawa, kogo i w jakim stopniu wiąże postanowienie.

Należy tu zwrócić uwagę na następujące momenty:

1. Z wyraźnego brzmienia art. 109 wynika, że postanowienie nie wiąże — jak decyzja z chwilą jej doręczenia lub ogłoszenia — organu, który je wydał, a więc może być przezeń zmieniona ilekroć w toku postępowania zajdzie tego potrzeba (np. przepis § 2 art. 71 dający organowi prowadzącemu postępowanie swobodę w dokonywaniu zmian swoich postanowień w przedmiocie przeprowadzenia dowodu). Jest to zrozumiałe, postanowienie bowiem dotyczy w zasadzie samego postępowania w sprawie, jest więc nie celem tego postępowania, lecz środkiem do tego celu wiodącym<sup>29</sup>.

2. Zasadą jest, iż wniesienie zażalenia — w przypadkach gdy jest to możliwe — nie wstrzymuje wykonania postanowienia, a tylko organ, który je wydał, może to uczynić, jeśli uzna za uzasadnione.

3. Zestawienie przepisów art. 123 § 1 i art. 124 usprawiedliwia wniosek, iż obowiązuje zasada niezaskarżalności postanowienia oddzielnie od decyzji merytorycznej. Tylko w tych przypadkach, gdy k.p.a. wyraźnie tak stanowi, przysługuje oddzielne zażalenie na postanowienie<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> W. Dawidowicz, op. cit., s. 31—32.

<sup>29</sup> E. Iserzon, op. cit., s. 173—174.

<sup>30</sup> Są to następujące przypadki: a) odmowa dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu na prawach strony (art. 28); b) odmowa zwolnienia od grzywny za niestawienie się na wezwanie organu prowadzącego postępowanie lub za niedopełnienie żądanych przez organ czynności (art. 81 § 2); c) ukaranie za niewłaściwe zachowanie się w czasie rozprawy (art. 89); d) zawieszenie postępowania (art. 94 § 3); e) sprostowanie omyłek pisarskich i rachunkowych w decyzji — lub wyjaśnienie jej treści (art. 105 § 3); f) wstrzymanie wykonania decyzji w przypadku prawdopodobieństwa wznowienia postępowania (art. 134 § 2); g) wstrzymanie wykonania decyzji w przypadku prawdopodobieństwa jej nieważności (art. 139 § 2); h) ustalenie wysokości kosztów postępowania (art. 183 § 2); i) odmowa przywrócenia terminu do wniesienia odwołania (art. 55 § 1).

Zestawienie tych przypadków zdaje się wskazywać na to, że ustawodawca przyznał prawo zażalenia tylko na te postanowienia, które mają swoją treść „materialną”: albo pozbawiają adresata jego praw w toku postępowania, albo poważnie utrudniają drogę do merytorycznego rozstrzygnięcia przez wydanie decyzji czy też utrudniają wykonanie już wydanej decyzji, albo mogą zmienić sens wydanej decyzji, albo wreszcie skutkami swymi sięgają poza postępowanie, niezależnie od jego wyniku. Potwierdza to wyjątkowy charakter zażalenia na postanowienie, a więc i zasadę niezaskarżalności postanowień.

Z zasady więc los postanowienia związany jest z losem decyzji merytorycznej i z zasady — z chwilą gdy decyzja uzyskuje przymiot ostateczności — rozważania na temat mocy wiążącej postanowień, dotyczących przecież w zasadzie już zakończonego postępowania, są bezprzedmiotowe.

Wyjątek w tej mierze stanowią postanowienia, od których na mocy wyraźnych postanowień kodeksu przysługuje oddzielne zażalenie. Ich w pewnej mierze samodzielny byt polega na tym, że — jakkolwiek biorą swój początek w określonym postępowaniu — mogą być zmienione lub uchylone względnie zatwierdzone niezależnie od losu decyzji, która zakończyła postępowanie, albo dalszego toku nie zakończonego postępowania.

Sądzę więc, że do tych właśnie postanowień — mimo brzmienia art. 109 — należy odpowiednio stosować przepisy rozdz. 12 działu II (art. 109 zresztą wskazuje tylko przepisy rozdziału zatytułowanego „Decyzje”, które należy odpowiednio stosować do postanowień, a więc nie wyklucza — moim zdaniem — odpowiedniego stosowania przepisów innych rozdziałów k.p.a.). Do tych też postanowień może odnosić się konstrukcja domniemania ważności aktu administracyjnego.

Przyjmując powyższe wnioski należałoby również do tych postanowień odnieść to wszystko, co z następnych rozważań stosować się będzie do decyzji ostatecznych.

IV. Postawmy zatem pytanie zasadnicze: czy istotnie z przepisów k.p.a. wynika domniemanie ważności ostatecznej decyzji administracyjnej?

By na to pytanie odpowiedzieć, należałoby zastanowić się, czy przepisy rozdz. 12 działu II k.p.a. dają podstawy do przyjęcia wszystkich konsekwencji wynikających z zasady domniemania ważności.

Zachodzą więc następujące pytania:

1. Czy dotknięta nieważnością decyzja jest nieważna z mocy samego prawa (mianowicie z mocy art. 137 k.p.a.), czy też na skutek uchylenia jej przez właściwy organ?
2. Czy decyzja wydana na podstawie art. 137 (lub art. 140) jest

decyzją przede wszystkim „stwierdzającą nieważność” (deklaratoryjną), czy też przede wszystkim „decyzją uchylającą” (konstytutywną)?

3. Czy decyzja taka działa z mocą *ex tunc*, czy też *ex nunc*?

4. Czy adresat decyzji nieważnej ma obowiązek jej wykonania?

Na pierwsze pytanie kodeks nie odpowiada jednoznacznie. „Podlega uchynieniu jako nieważna decyzja, która...). A więc ten sam dylemat, który wystąpił na tle nie najszcześniejszej redakcji art. 101 r.p.a., powtarza się w art. 137 k.p.a. Jednakże porównanie obu tych przepisów, a także zestawienie art. 103 r.p.a. z art. 138 i 139 k.p.a. zdaje się wskazywać wyraźnie na to, iż nie można tu zastosować rozwiązania w duchu międzywojennego orzecznictwa NTA. Różnice bowiem w uregulowaniu zagadnienia są bardzo znaczne. Poza rozszerzeniem podstaw nieważności (art. 137 § 1 pkt 3 i 4) — art. 137 nie przyjął żadnej formy dowolności, ustanowił obowiązek uchylecia decyzji dotkniętej wadami w § 1 tegoż artykułu wymienionymi. Korelatem tego obowiązku, ciężącego na właściwym organie administracyjnym, jest roszczenie adresata decyzji<sup>31</sup>, który ma prawo żądać wykonania przez organ swego obowiązku (*verba legis*: „... na żądanie strony...”). Ma więc prawo adresat powoływać się na nieważność decyzji. Co więcej — *verba legis* zdają się wyraźnie stawiać na plan pierwszy obiektywny stan rzeczy: jeśli zachodzi którykolwiek z przypadków w § 1 art. 137 wymienionych, to decyzja jest nieważna, a obowiązek uchylecia jej jest już tylko prostą konsekwencją tej nieważności.

Różnice między art. 101 r.p.a. a art. 137 k.p.a. zilustruje doskonale podany niżej przykład.

Wyobraźmy sobie, że „władza nadzorcza, a gdy chodzi o decyzję władzy naczelnej — ta władza”, wydała pod rządami rozporządzenia z 1928 r. decyzję, stwierdzającą, iż inna decyzja jest — jako dotknięta wadami z art. 101 — nieważna, przy czym nie wypowiedziała się ani słowem na temat jej uchylecia czy też nieuchylecia. Zachodzi pytanie, jakie skutki prawne dla mocy obowiązującej decyzji nieważnej miało takie stwierdzenie? Żadne, bo ze stwierdzenia nieważności nie wynikało jeszcze, czy „władza nadzorcza” zechciała skorzystać ze swego uprawnienia do uchylecia tej decyzji. Jeśliby natomiast stwierdzenie nieważności z mocy art. 137 § 1 k.p.a. zostało wydane przez organ do tego właściwy (art. 138) pod rządami nowego kodeksu, a organ stwierdzający nieważność nie wypowiedział się co do uchylecia decyzji nieważnej — sprawa wyglądałaby zupełnie inaczej. Stwierdzenie takie jest autorytatywnym potwierdzeniem faktu, iż decyzja jako dotknięta wadami z art. 137 § 1 k.p.a. jest nieważna, a także — będąc autorytatywnym

<sup>31</sup> Ibidem, s. 191.

potwierdzeniem faktu nieważności decyzji — jest równocześnie autorytatywnym stwierdzeniem jej prawnej bezskuteczności. Uchylenie decyzji nieważnej — jako konsekwencja tej nieważności — jest obowiązkiem właściwego organu. Jeśli organ ten obowiązku tego nie wykonał i — stwierdziwszy nieważność decyzji — nie uchylił jej, to postąpił bezprawnie, naruszając art. 138 § 2 w związku z art. 137 § 1 k.p.a. Przepis z art. 137 § 1 można i trzeba traktować jako normę zakazującą właściwym organom tolerowania w obrocie prawnoadministracyjnym decyzji obciążonych wadami w tym przepisie wymienionymi. Postępowanie organu naruszające ten *expressis verbis* sformułowany zakaz nie może skutecznie przeciwstawiać się poleceniu ustawodawcy zawartemu w art. 138 § 2 w związku z art. 137 § 1, a już w żadnym wypadku nie może wywierać skutków prawnych zamierzonych przez organ, lecz sprzecznych z wolą ustawodawcy wyrażoną w wymienionych przepisach. Gdyby więc nawet zamierzeniem organu było utrzymanie w mocy decyzji nieważnej mimo jej obiektywnej nieważności (sytuacja wręcz absurdalna), to pod rządami k.p.a. jest to prawnie niemożliwe.

Wydaje się, że wobec tego trudno mówić o decyzjach „unieważnialnych” i że trzeba przyjąć nieważność z mocy prawa (z mocy art. 137 § 1). Stąd też — ponieważ główną częścią decyzji z art. 137 § 1 (lub art. 140) jest stwierdzenie nieważności — wydaje się rzeczą jasną, że decyzja taka ma charakter decyzji deklaratoryjnej. Podobnie twierdzi W. Gutkowski<sup>32</sup>, chociaż — jak już o tym była mowa — jest on zwolennikiem domniemania ważności decyzji. Jest to jedna z tych niekonsekwencji, do których musi doprowadzić konstrukcja domniemania ważności aktu administracyjnego, jeśli, przyjmąwszy ją, chce się złagodzić jej skutki.

Co do trzeciego z kolei pytania, E. Iserzon powołując się na doktrynę i orzecznictwo austriackie, uznające tylko unieważnialność, a nie bezwzględną nieważność decyzji, a więc działające *ex nunc* uchylenie, pisze: „To stanowisko harmonizuje z domniemaniem ważności aktów administracyjnych przyjętym w naszym prawie administracyjnym. Ale teoria ta daje się zastosować tylko do wypadków wymienionych w art. 137 § 1 pkt 2 i 3. Uchylenie decyzji z tych podstaw nie powoduje ich bezskuteczności od chwili ich wydania, lecz czyni je bezskutecznymi od momentu ich uchylenia. Natomiast do decyzji wydanych przez organ rzeczowo niewłaściwy (pkt 1), skierowanych do osoby nie będącej stroną w sprawie (pkt 4), niewykonalnych (pkt 5), decyzji, których wykonanie stanowiłoby czyn karalny (pkt 6), lub zagrożonych nieważnością przez ustawę (pkt 7) — nie odnosi się domniemanie ważności aktów wydanych przez organ państwowy, ponieważ decyzje te są dotknięte wadami zbli-

zajęciami je do «niedecyzji». Tego rodzaju akty w razie ich uchylenia muszą być uznane za bezskuteczne z natury rzeczy, a więc już od chwili ich wydania (*ex tunc*). Jakiegokolwiek skutki przez nie wywołane do chwili ich uchylenia ulegają zniesieniu"<sup>33</sup>.

Nieodparcie nasuwa się wniosek, iż autor — nie mogąc pogodzić domniemania ważności aktu administracyjnego z wymogami praworządności — musiał co do większości przypadków wymienionych w § 1 art. 137 k.p.a. zrezygnować z konstrukcji tego domniemania.

Ponadto trudno domyślić się, dlaczego do rzędu uchylanych z mocą *ex nunc* decyzji nieważnych zaliczył tylko decyzje wydane bez jakiegokolwiek podstawy prawnej (pkt 2) i dotyczące *rei iudicatae* (pkt 3), a nie np. decyzje wydane z naruszeniem przepisów o właściwości rzeczowej (pkt 1). Autor nie podaje żadnego kryterium, którym się kierował dochodząc do wniosku, iż wady wymienione w punktach 1 oraz 4—7 § 1 art. 137 są aż tak poważne, że zbliżają obciążone nimi decyzje do rzędu „niedecyzji”.

Zdaniem moim, przepisy k.p.a. nie dają podstaw do takiego podziału nieważnych decyzji, a względy praworządności przemawiają z równą mocą za jednolitym traktowaniem wszystkich przypadków nieważności.

Dlatego też — bez względu na to, czy harmonizuje to z domniemaniem ważności, czy nie — przyjąć należy jednolite stanowisko, iż decyzja stwierdzająca nieważność innej decyzji z jakiegokolwiek powodu (naturalnie wymienionego w § 1 art. 137) działa z mocą wsteczną, tj. od chwili wydania owej nieważnej decyzji. Jest to jeszcze jeden argument przemawiający przeciwko domniemaniu ważności decyzji wymienionych w art. 137.

Na pytanie, czy adresat ma obowiązek wykonania decyzji nieważnej, E. Iserzon odpowiada: „Póki nie nastąpiło uchylenie, decyzja dotknięta Wadami wymienionymi w art. 137 zachowuje moc obowiązującą. Jednakże w przypadkach pkt 5, 6 i 7 art. 137 decyzja nie ulega wykonaniu”<sup>34</sup>. Nie podlegałyby więc wykonaniu spośród decyzji nieważnych tylko decyzje niewykonalne (pkt 5), decyzje, które w razie wykonania spowodowałyby czyn zagrożony karą (pkt 6) oraz nieważne z mocy przepisów szczególnych (pkt 7).

Znów nie wiadomo, jakie kryterium przyjął autor, wyodrębniając te trzy przypadki nieważności. Czy w tych przypadkach, którym parę wierszy później odmówił domniemania ważności aktu administracyjnego (pkt 1 i 4), adresat musi wykonać decyzje? A w pozostałych dwóch przypadkach (pkt 2 i 3)? Czy np. adresat musi wykonać decyzję w sprawie

<sup>33</sup> E. Iserzon, *op. cit.*, s. 192.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 191.

rozstrzygniętej poprzednio inną, być może już wykonaną, decyzją ostateczną?

Wydaje się, że i ten problem wypada rozstrzygnąć jednolicie, odrzucając próby łagodzenia konsekwencji domniemania ważności aktu administracyjnego wraz z samą konstrukcją tego domniemania. Wydaje się, że generalnie rzecz biorąc należy przyjąć, iż decyzja nieważna nie podlega wykonaniu bez względu na podstawę nieważności. Dopiero takie postawienie sprawy zgodne będzie z odczuciem i wymogami praworządności.

Takiemu rozwiązaniu nie stoi na przeszkodzie przepis art. 139. Analogicznie do obowiązku uchylenia, art. 139 ustala obowiązek wstrzymania z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji już w przypadku prawdopodobieństwa nieważności. Stosując *mutatis mutandis* poprzednio przedstawiony tok rozumowania, dojdziemy do wniosku, że postanowienie o wstrzymaniu wykonania jest aktem deklaratoryjnym, którego podstawową, główną częścią jest stwierdzenie, na podstawie prawdopodobieństwa nieważności, że strona ma roszczenie o wstrzymanie wykonania decyzji już prawdopodobnie nieważnej („... na żądanie strony ...”).

Przepis art. 139 stanowi zupełne *novum* w stosunku do obowiązującego przedtem prawa o postępowaniu administracyjnym<sup>35</sup>. Wprowadzenie tego *novum* zdaje się świadczyć o tym, iż ustawodawca, nakazując wstrzymanie wykonania już w razie prawdopodobieństwa nieważności decyzji, uznaje za mniejsze zło zwłokę w wykonaniu decyzji, która może przecież okazać się w rezultacie dokładniejszych badań decyzją zupełnie prawidłową lub też dotkniętą wadami nie powodującymi nieważności, niż wykonanie decyzji obciążonej nieważnością z któregośkolwiek powodu wymienionego w § 1 art. 137.

Z rozważań powyżej przedstawionych wynika, że przepisy k.p.a. nie pozwalają na utrzymanie żadnej z niezbędnych konsekwencji zasady domniemania ważności aktu administracyjnego. Różnice, jakie dzielą w tej materii kodeks od rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 1928 r., zdają się pełnym głosem przemawiać przeciwko tezie, jakoby k.p.a. recypował konstrukcję domniemania ważności z przepisów r.p.a. Wprost przeciwnie — wydaje się usprawiedliwiona teza, że konstrukcja ta została ostatecznie odrzucona.

W końcu zaznaczyć należy — o czym już była mowa — iż domniemania prawne, a zwłaszcza *praesumptiones iuris et de iure* (a za taką

<sup>35</sup> Por. w związku z tym wyrok NTA z 9 III 1934 r. (1. rej. 1099/31): „...wniesienie zażalenia w trybie nadzoru w niczym nie narusza stanu prawnego, przeciwko któremu jest skierowane, wobec czego zażalenie w drodze nadzoru nie jest ograniczone żadnym terminem i zbędne są postanowienia o tym, że wniesienie zażalenia nie ma mocy wstrzymującej (*Przepisy...*, zes. 4, s. 45).

presumpcję uważa E. Iserzon domniemanie ważności aktu administracyjnego) mogą być bądź *expressis verbis* przez prawo ustanowione, bądź też mogą jednoznacznie i niewątpliwie z przepisów tego prawa wynikać. Wymaga tego ich wyjątkowy w naszym systemie prawnym charakter.

Jest rzeczą bezsporną, iż k.p.a. w żadnym ze swych przepisów domniemanie ważności aktu administracyjnego *expressis verbis* nie formuluje. Z k.p.a. również pośrednio domniemanie takie nie wynika, co więcej — pozostaje w sprzeczności z jego postanowieniami, jak to opracowanie niniejsze usiłuje dowieść. Nie przesądzając kwestii, czy dowód sprzeczności konstrukcji domniemanie ważności aktu administracyjnego 2 przepisami k.p.a. przeprowadzony w niniejszym opracowaniu jest w całości czy tylko w części udany, czy jest dostatecznie przekonujący i pod względem prawnym należycie uzasadniony — należy przyjąć, iż sam fakt istnienia wielu wątpliwości w tej sprawie daje już dostateczne podstawy do stwierdzenia, że domniemanie takie jednoznacznie i niewątpliwie z przepisów k.p.a. nie wynika. Stąd też — przyjmując *praesumptiones* za wyjątki od obowiązujących w naszym ustawodawstwie zasad prawdy obiektywnej i swobodnej oceny dowodów — należy odrzucić konstrukcję domniemanie ważności aktu administracyjnego jako nie znajdującą podstaw w przepisach k.p.a. Nie wolno domniemywać istnienia presumpcji, wyraźnie z przepisów nie wynikających, jak też nie wolno interpretować rozszerzająco wyjątków od tak fundamentalnych zasad ustawodawstwa socjalistycznego, jak zasada prawdy obiektywnej i zasada swobodnej oceny dowodów.

V. Jaką wobec tego treść i jaki zakres ma wyrażona w art. 12 k.p.a. ogólna zasada trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej? Skoro przyjmujemy, że decyzja ostateczna ma moc obowiązującą tylko o tyle, o ile nie jest dotknięta wadą powodującą jej nieważność, to na decyzje nieważne nie rozciąga się również zasada trwałości decyzji. Poczucie praworządności ludowej, jak i względy praktyczne nakazują eliminowanie z obrotu prawnego decyzji nieważnych, a kodeks ustanowił dla właściwych organów administracyjnych — jak o tym była mowa — obowiązek uchylania decyzji nieważnych.

Zasada wyrażona w art. 12 jest — także przy przyjęciu takiego rozwiązania — ogólnie obowiązującą zasadą k.p.a., tak jak to wynika z brzmienia art. 12 oraz z miejsca, jakie zajmuje on w systematyce kodeksu. Decyzje nieważne są wyjątkami od tej zasady. Na nie nie rozciąga się ogólna zasada trwałości decyzji ostatecznej, co zresztą wynika wyraźnie z treści tegoż art. 12.

Odrzucając konstrukcję domniemanie ważności nie można też przyjąć

rozdzielenia „treści” i „formalnej strony” ogólnej zasady trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej W. Dawidowicza. Wydaje się zresztą, że pojęcie domniemania ważności nie jest potrzebne do określenia zasady trwałości. Sądzę, że wystarczy stwierdzenie, iż ostateczne decyzje administracyjne, których zadaniem jest w sposób stabilny regulować „indywidualne sprawy z zakresu administracji państwowej”, muszą zarówno ze względu na interes obywatela, jak i państwa socjalistycznego, mieć z reguły charakter trwały. Wyjątki od tej reguły dopuszczalne są tylko wtedy, gdy wynika to z przepisów k.p.a. (art. 135—141) lub z przepisów szczególnych, które kodeks *expressis verbis* w tym zakresie utrzymuje w mocy (art. 142).

Tylko takie wnioski można, zdaniem moim, wyciągnąć z art. 12 k.p.a.

VI. Konstrukcja domniemania ważności aktu administracyjnego — poza tym, iż nie znajduje podstaw prawnych w przepisach k.p.a. — jest nie do przyjęcia z dwóch względów. Jest ona — po pierwsze — instytucją najzupełniej zbędną z teleologicznego punktu widzenia, po drugie zaś — jest instytucją nie dającą się pogodzić, wbrew wielu odmiennym poglądom, z założeniami i wymogami socjalistycznej praworządności, a w konsekwencji — instytucją szkodliwą z tego ostatniego punktu widzenia.

Zwolennicy instytucji domniemania ważności aktu administracyjnego widzą w niej jedną z gwarancji zapewnienia szybkiego wykonania decyzji organów administracyjnych, a więc w konsekwencji sprawnego ich działania. Odrzucenie tej instytucji wiąże oni z niebezpieczeństwem zanarchizowania wykonania aktów administracyjnych, dopuszczenia do chaosu prawnego, pieniactwa itp.

Jest — moim zdaniem — wiele przesady w tych obawach. Przecież decyzje nieważne są, a przynajmniej powinny być nielicznymi wyjątkami. Administracja państwowa jest wyposażona w dostateczne środki prawne, by wszędzie tam, gdzie pieniactwo — zjawisko społeczne niewątpliwie niezmiernie szkodliwe — próbuje poderwać powagę i skuteczność aktu administracyjnego, w odpowiedni sposób środków tych użyć. Do takich środków należą m. in. wszystkie postacie przymusu administracyjnego — ostateczna i wyjątkowa broń organów administracyjnych.

Obywatel, który jest adresatem i ma być wykonawcą aktu administracyjnego, musi ponosić konsekwencje ryzyka, gdy kwestionuje ważność, a więc moc prawną decyzji. Z takim ryzykiem spotyka się zresztą każdy, kto mając obowiązek zastosowania się do prawa w jakiegokolwiek jego dziedzinie, interpretuje je po swojemu<sup>36</sup>. Ryzyko to polega na tym,

<sup>36</sup> M. Zimmermann, *op. cit.*, s. 339.

iż zawsze okazać się może, że jego ocena zostanie uznana za niesłuszną. Dla adresata aktu administracyjnego ryzyko to jest zbyt duże, by mógł on — przy sprawnym działaniu administracji — lekkomyślnie je podejmować.

Wydaje się przy tym zupełnie uzasadniona teza, że „odmowa posłuszeństwa wobec aktu nieważnego nie stanowi ... jakiegoś wdzierania się jednostki w sferę organów państwowych”<sup>37</sup> choćby dlatego, iż nie wiąże ona w niczym tych organów. Mają one obowiązek obiektywnej oceny słuszności poglądów tej jednostki i prawo stosowania odpowiednich środków, gdy stwierdzą bezzasadność nieposłuszeństwa. Zresztą każdemu obywatelowi przysługuje przecież konstytucyjne prawo kontroli wobec administracji.

Patrząc na problem z punktu widzenia praworządności należy zauważyć, że konstrukcja domniemanie ważności aktu administracyjnego rozwinięta na tle niemiecko-austriackiego mandarynatu administracji nie nadaje się do naszych warunków ustrojowych.

Po pierwsze — sam fakt wydania decyzji nieważnej sprzeczny jest z Konstytucją, w szczególności z jej art. 4. „Wszystkie organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa” — mówi ust. 3 tegoż artykułu. Norma zawarta w § 1 art. 137 k.p.a. taksatywnie wymienia te wszystkie przypadki, które w dziedzinie wydawania decyzji administracyjnych zawierają już tak wysoko zakwalifikowaną niezgodność z prawem, iż nie mogą być tolerowane w obrocie prawno-administracyjnym. Należy przy tym zaznaczyć, że nie doktryna ma wskazać „kryteria rozróżnienia aktów administracyjnych wadliwych od aktów bezwzględnie nieważnych”, ale że do ustawodawcy należy uznanie i określenie, jakie akty są nieważne, jakie wady tę nieważność powodują.

W ten sposób ustawodawca — rozwijając postanowienia Konstytucji — wyjaśnia, iż decyzje obciążone wadami z § 1 art. 137 k.p.a. stanowią naruszenia konstytucyjnego „podstawowego obowiązku” ścisłego przestrzegania praw PRL” (art. 4 § 2 Konstytucji). Taki wniosek zdaje się potwierdzać zestawienie wymienionych przepisów Konstytucji z art. 4 i art. 5 k.p.a.

Po drugie — wymóg posłuszeństwa w stosunku do każdej nawet obiektywnie nieważnej decyzji administracyjnej, będący konsekwencją domniemanie ważności, czy też choćby w stosunku do niektórych spośród nieważnych decyzji, jak to chcą niektórzy zwolennicy konstrukcji domniemanie, jest sprzeczny z zasadą praworządności ludowej. Akt naruszający *expressis verbis* sformułowane nakazy i zakazy prawa przedmio-

<sup>37</sup> Ibidem, s. 342.

towego nie może mieć mocy prawnej. Uzasadnienie domniemania ważności decyzji względami praworządności jest, moim zdaniem, nieporozumieniem.

Wydaje się więc, iż należałoby uznać, że instytucja domniemania ważności aktu administracyjnego, jako niezgodna z wymogami ludowej praworządności, nieprzydatna i nie znajdująca podstaw prawnych w przepisach k.p.a., ma dla polskiego prawa administracyjnego już tylko historyczne znaczenie.