

EUGENIUSZ OCHENDOWSKI

MOC WIĄŻĄCA AKTU ADMINISTRACYJNEGO

1. Problem związania aktem administracyjnym jego adresatów już od kilku dziesiątków lat wywołuje kontrowersyjne poglądy w nauce prawa administracyjnego. Problem ten sprowadza się do kwestii, czy adresat aktu administracyjnego ma obowiązek posłuszeństwa wobec tego aktu również w przypadku, gdy według jego oceny akt administracyjny jest nieważny (art. 137 k.p.a.). Istnieje w literaturze zgodność poglądów co do tego, że obowiązek posłuszeństwa nie istnieje wobec aktów pozornych, takich jak „akty kapitana z Köpenick” czy „akty” uzurpatorów, np. kierownika budowy przydzielającego mieszkania w nowo wzniesionym domu, „akty” wypowiedziane na scenie teatru itp., gdyż tutaj chodzi po prostu o „nieakt”, o zjawisko leżące poza porządkiem prawnym¹. Rozbieżność poglądów występuje dopiero wówczas, gdy chodzi o akty wydane przez organy państwowe, ale akty dotknięte takimi wadami, że obowiązujące prawo określa je jako nieważne. Tutaj wyłania się istotne pytanie, czy obowiązek posłuszeństwa istnieje dopóty, dopóki aktem organu państwowego nie zostanie stwierdzone, że wadliwy akt jest nieważny, a więc od chwili wydania nieważnego aktu do chwili stwierdzenia jego nieważności przez powołany do tego organ państwowy.

Do zagadnienia tego można podejść dwojako. Można oprzeć się na rozważaniach teoretycznych lub postulatach utrzymania porządku prawnego, dedukując stąd zasadę domniemania ważności czy mocy obowiązującej aktu administracyjnego, według której akt taki obowiązuje adresata dopóty, dopóki nie zostanie uchylony, zmieniony lub zawieszony². Można też traktować sprawę wyłącznie na podstawie prawa pozytywnego. W pierwszym przypadku powstaje zagadnienie stosunku przyjętej dedukcyjnie zasady do obowiązujących przepisów prawa.

¹ E. Iserzon, *Moc obowiązująca aktu administracyjnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1965, nr 1, s. 60; E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 1964, s. 212, oraz A. Merki, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien—Berlin 1927, s. 198.

² Por. np. M. Zimmermann, w: M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, a 341 i przyp. 16.

2. Zagadnienie mocy wiążącej aktu administracyjnego rozpatrywane z punktu widzenia ogólnej teoretycznej nauki o akcie administracyjnym było przedmiotem dyskusji teoretyków austriackich i niemieckich. Już K. Kormann pisał: „Nieważny akt administracyjny nie wymaga uchylenia, może być ignorowany bez wszystkiego przez każdą osobę prywatną, przez każdą władzę administracyjną i każdy sąd; jeżeli w interesie pewności prawnej nastąpi specjalne oświadczenie nieważności, to działa ono czysto deklaratywnie. Nieważnemu rozkazowi można odmówić posłuszeństwa”³. Podobne stanowisko zajęli później R. H. Herrnritt⁴ i F. Fleiner⁵.

Szeroko omawianym zagadnieniem zajął się A. Merkl. Podkreślił on, że na pytanie: czy akt, który pojawia się jako akt państwowy, musi być przestrzegany albo zastosowany w każdych okolicznościach przez tych, których dotyczy, albo czy w pewnych okolicznościach może być odmówione posłuszeństwo, skrajne będą odpowiedzi: a) istnieje nieograniczone prawo kontroli, b) istnieje bezwarunkowy obowiązek posłuszeństwa. Przyznanie prawa kontroli adresatowi decyzji w jakimkolwiek zakresie oznacza już, że obowiązek posłuszeństwa nie jest bezwarunkowy, lecz uzależniony od pozytywnego wyniku kontroli. Istnienie prawa kontroli oznacza jednak nie wykluczenie obowiązku posłuszeństwa, lecz jego uwarunkowanie od wyniku kontroli aktu. Gdy wyklucza się prawo kontroli, to wówczas trzeba przyjąć istnienie bezwarunkowego obowiązku posłuszeństwa. Merkl wykazuje, że kontrola aktu ze strony tych, od których wymaga się posłuszeństwa w pewnym zakresie, jest nie tylko nie do wykluczenia (np. wobec „ustaw” wydanych przez zamachowców, „rozkazów” oszustów w stroju urzędowym itp.), lecz rozumie się samo przez się bez potrzeby pozytywno-prawnego uregulowania. Pogląd, że możliwość kontroli nie jest wykluczona, prowadzi do dalszego wniosku, że nie ma „naturalnych” granic kontroli aktu. Osoba, na której ciąży obowiązek posłuszeństwa, powinna się upewnić według najlepszej wiedzy i sumienia, czy żądanie jest uzasadnione. „Nie prawo kontroli — pisze Merkl — lecz wykluczenie kontroli, obowiązek posłuszeństwa wobec wadliwego aktu wymaga pozytywno-prawnego ustanowienia, jeżeli ma istnieć według prawa”. Dopiero pozytywno-prawne wykluczenie kontroli aktu stwarza obowiązek bezwzględного posłuszeństwa wobec tego aktu⁶.

³ K. Kormann, *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte*, Berlin 1910, s. 206.

⁴ R. H. Herrnritt twierdzi, że „nieważny akt administracyjny jest nieskuteczny, nie obowiązujący; nie mogą na podstawie niego dla nikogo powstać prawa i nie może być wykonywany” (*Grundlehren des Verwaltungsrechtes*, Tübingen 1921, s. 290).

⁵ F. Fleiner pisze: „Nieważne zarządzenie nie jest nawet z pozoru prawnie istniejące. Może być przez każdego traktowane jako nie istniejące — tak przez sąd, jak i przez jednostkę prywatną, która działa tutaj na własne niebezpieczeństwo Specjalnego formalnego oświadczenia o nieobowiązaniu tutaj nie potrzeba” (*Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechtes*, wyd. 8, Tübingen 1928, s. 205).

⁶ A. Merkl, op. cit., s. 197—198.

W najnowszej literaturze niemieckiej E. Forsthoff wyraża pogląd, że nieważny akt administracyjny nie wiąże adresata ani władz, nie przyznaje im uprawnień ani nie zobowiązuje⁷. Przeciwnie stanowisko zajmuje też sporo, zwłaszcza dawniejszych, autorów. I tak np. F. Tezner podkreślał, że „austriackie prawo nie ma postanowień, które uchylałyby obowiązek stron respektowania nieważnego, pozornego aktu władczego albo by im przyznawały *ius resistendi*, prawo aktywnego sprzeciwu ich wykonaniu”⁸. Widzimy więc, że Tezner postawił zagadnienie zupełnie odwrotnie niż Merkl.

3. Przyjęcie zasady domniemania ważności aktu administracyjnego stawia, jak już wspomniałem, zagadnienie stosunku tej zasady do prawa pozytywnego. W literaturze polskiej M. Zimmermann kwestionuje przyjęcie zasady domniemania ważności aktu administracyjnego, uważając ją za konstrukcję teoretyczną, legitymującą się zwykle ogólnym oparciem o porządek prawny i względy celowości⁹. Uważa on również, że pojmowanie niekiedy tej zasady jako wykluczenia wszelkiego prawa badania ważności aktu administracyjnego oraz w konsekwencji jako wykluczenia odmowy wykonania aktu przez adresata łączy się z uznaniem wszechwładzy administracji i nie jest dla naszego ustroju słuszne. Podkreślając, że każdy obywatel ma konstytucyjne prawo badania działalności administracji, autor pisze, że jeśli adresat aktu w rezultacie badania „dojdzie do wniosku, że akt jest w świetle prawa w ogóle nieważny, może po prostu odmówić wykonania, nie czekając, czy, kiedy i jaki organ orzeknie formalnie o jego nieważności. Jeśli przyjmujemy zasadę «domniemania ważności» aktu administracyjnego, to oczywiście zasada taka nie może obowiązywać tam, gdzie ustawodawstwo domniemanie takie uchyla, tzn. tam, gdzie przyjmuje nieważność aktu. Odmowa wykonania aktu nieważnego może być niekiedy po prostu obowiązkiem (np. w wypadku, gdy akt nakazuje wykonanie przestępstwa, a natychmiastowe zwrócenie się do organu nadzorczego nie jest możliwe)”¹⁰.

⁷ E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, wyd. 3, München—Berlin 1961, s. 208.

⁸ F. Tezner, *Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens*, Wien 1896, s. 247. Również J. Hatschek stał na stanowisku, że „co do wszystkich aktów administracyjnych, szczególnie co do zarządzeń, obowiązuje zasada: są one zasadniczo, nawet gdy są sprzeczne z ustawą, tak długo prawnie wiążące dopóki nie zostaną uchylone” (*Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts*, Leipzig—Erlangen 1924, s. 10).

⁹ M. Zimmermann, op. cit., s. 340.

¹⁰ Ibidem, s. 341—342. W dalszym ciągu autor pisze: „Odmowa posłuszeństwa wobec aktu nieważnego nie stanowi zresztą jakiegoś wdzierania się jednostki w sferę uprawnień organów państwowych, gdyż odmowa taka nie ma żadnych skutków prawnych ani znaczenia dla innych. Ewentualna decyzja «unieważniająca» akt nieważny [...] ma już inne znaczenie, gdyż deklaruje brak mocy obowiązującej aktu

Inni autorzy wyprowadzają zasadę domniemania ważności aktu administracyjnego z prawa pozytywnego. I tak E. Iserzon uzasadnia przyjęcie domniemania mocy obowiązującej, skuteczności prawnej aktu administracyjnego względami praktycznymi utrzymania porządku prawnego, samą zasadę zaś wyprowadza z art. 12 i 102 k.p.a.¹¹ Oznacza to — według tego autora — że „akt administracyjny, choćby dotknięty wadami lub zgoła nieważny ma moc obowiązującą, póki nie zostanie na właściwej drodze uchylony”. Ponieważ zaś decyzje dotknięte wadami wyliczonymi w art. 137 § 1 k.p.a. nie są aktami nie istniejącymi, (nie są „nieaktami”), dopiero decyzja podjęta z mocy art. 137 k.p.a. obala w stosunku do nich domniemanie mocy obowiązującej¹².

Zagadnienie domniemania ważności aktu administracyjnego stało się przedmiotem polemiki w naszej literaturze prawniczej, zwłaszcza od chwili ukazania się rozprawy W. Geigera pt. *Domniemanie ważności aktu administracyjnego*¹³, w której autor wykazuje, że konstrukcja domniemania ważności aktu administracyjnego nie znajduje podstaw prawnych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴. Z W. Geigerem polemizuje E. Iserzon, który dochodzi do wniosku, że zasadę domniemania ważności aktu administracyjnego wyrażają *expressis verbis* (nie używając samego terminu) dwa postanowienia: art. 12 i 102 k.p.a.¹⁵

Ta kontrowersja mogła wyniknąć albo z różnego rozumienia pojęcia domniemania prawnego, albo też z odmiennej interpretacji art. 12 k.p.a. Analiza poszczególnych sformułowań doprowadza do wniosku, że polemizujący ze sobą autorzy, E. Iserzon i W. Geiger, nie różnią się w poglą-

autorytatywnie, «wobec wszystkich», co ma m. in. taki skutek prawny, że żaden adresat [...] nie będzie się już mógł w dobrej wierze na akt taki powołać” Cs. 342).

¹¹ E. Iserzon, J. Starościak, op. cit., s. 212; E. Iserzon, op. cit., s. 57. Najlepszym świadectwem niemożności utrzymania tezy odrzucającej bezwzględna nieważność decyzji z art. 137 k.p.a. jest fakt, że w komentarzu do k.p.a. E. Iserzona, J. Starościaka, Iserzon zmieniał co do punktu 2 i 3 tego artykułu swoje stanowisko (por. op. cit., wyd. 1, Warszawa 1961, s. 192, i op. cit., wyd. 2, Warszawa 1964, s. 213). W. Dawidowicz przyznaje, że niektóre rodzaje wadliwości z art. 137 k.p.a. sprawiają, że nie można decyzji dotkniętych taką wadą uznać „za zdolne do wywarcia tego skutku prawnego, który był ich celem” (W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 197). Również G. Winkler wiąże bezwzględna nieważność aktu administracyjnego z nieosiągnięciem czy niezdolnością osiągnięcia jego celu (*Die absolute Nichtigkeit von Verwaltungsakten*, Tübingen 1960, s. 24).

¹² E. Iserzon, J. Starościak, op. cit., s. 212—213.

¹³ W. Geiger, *Domniemanie ważności aktu administracyjnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1962, nr 4, s. 41—62.

¹⁴ W. Geiger, op. cit., s. 60.

¹⁵ E. Iserzon, op. cit., s. 57. Ze stanowiskiem Geigera nie zgadza się również J. Borkowski, który uważa, że końcowe wnioski Geigera są nie do przyjęcia oraz że negowanie przydatności domniemania ważności aktów administracyjnych jest krokiem wstecz (*Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 49—53).

dach na istotę domniemania prawnego¹⁶. Istota kontrowersji polega więc na różnym rozumieniu normy zawartej w 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”. Nauka prawa wyprowadziła z tego artykułu ogólną zasadę trwałości decyzji ostatecznych¹⁷. W. Dawidowicz uważa, że formalną stroną zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznych jest właśnie domniemanie mocy obowiązującej decyzji, polegające na tym, że decyzje ostateczne obowiązują dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawnym¹⁸.

Wydaje się, że art. 12 k.p.a nie daje podstaw do wyprowadzenia takiego wniosku. Z tego artykułu wynika bowiem jedynie zasada, że decyzje ostateczne mogą być uchylane lub zmieniane tylko w przypadkach

¹⁶ W tradycyjnej nauce, prawa ujmuje się domniemanie jako „kategorię dowodową”, jako przesunięcie punktu ciężkości z jednego faktu na inny, ułatwienie stro-
nom dowodu i umożliwienie należytej ochrony praw podmiotowych (S. Frydman, E. Drapkin, *Domniemanie prawne*, odbitka z t. II *Ogólnej nauki o prawie*, Wilno 1938, s. 3). To tradycyjne ujęcie instytucji domniemania przyjmowane jest nadal w literaturze prawniczej. I tak np. A. Wolter podaje, że domniemaniem prawnym nazywa się taką postać domniemania, gdy „sama ustawa nakazuje sędziemu, aby w razie ustalenia pewnego faktu, uznał za udowodniony inny fakt” (A. Wolter, *Prawo cywilne*, Warszawa 1963, s. 123). Według autorów radzieckich — O. S. Joffego i M. D. Szargofodskiego, domniemaniem nazywa się założenie istnienia faktu prawnego, który wywołuje wystąpienie konkretnych skutków prawnych. Wymienieni autorzy podkreślają, że „domniemania faktyczne nie są wyrażone ani w ustawie, ani w innym akcie normatywnym i dlatego mają jedynie znaczenie faktu dowodowego podlegającego swobodnej ocenie”, tj. „są traktowane jako założenia, które mogą, ale nie muszą być przyjęte jako prawdziwe”, w przeciwieństwie do domniemań prawnych, które są wyrażone w ustawie lub innym akcie normatywnym i muszą być traktowane jako prawdziwe, jeżeli tylko nie zostaną obalone (O. S. Joffe, M. U. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963, s. 221—223). Ujęcie Joffego i Szargorodzkiego pokrywa się z definicją przyjętą w polskim opracowaniu teorii państwa i prawa, gdzie określa się domniemanie prawne jako „dyrektywę wnioskowania z jednego faktu o innym, która ma charakter obowiązującej normy prawnej” (*Zarys teorii państwa i prawa*, praca zbiorowa, Poznań 1963, s. 421). Tak rozumie też domniemanie E. Iserzon pisząc, że domniemaniem nazywa się wnioskowanie o fakcie poszukiwanym (prawotwórczym) na podstawie innego faktu nie będącego przedmiotem poszukiwania, jako że nie jest prawotwórczy (E. Iserzon, J. Starościk, op. cit., s. 118). W. Gelger określa domniemanie faktyczne jako regułę wnioskowania nakazującą 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. Gdy zaś prawo nakazuje w jakimś wypadku stosować domniemanie faktyczne, wówczas mamy do czynienia z domniemaniem prawnym (W. Geiger, op. cit., s. 46—47).

¹⁷ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych k.p. a.*, Państwo i Prawo 1961, nr 12, s. 991; F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, Państwo i Prawo 1965, nr 12, s. 910—911; W. Dawidowicz, op. cit., s. 121.

¹⁸ W. Dawidowicz, op. cit., s. 123.

przewidzianych w k.p.a., ale przepisem tym nie została przesądzona kwestia, czy decyzja dotknięta nieważnością jest nieważna z mocy prawa, czy tylko wzruszalna¹⁹. Stąd wydaje się słuszne stanowisko W. Geigera, iż zastosowanie do interpretacji art. 12 k.p.a. łączącej się z zasadą trwałości, ale w swej treści różnej instytucji domniemania ważności aktu administracyjnego jest dowolne i bezpodstawne²⁰.

Czy uzasadnione jest więc stanowisko E. Iserzona, że z art. 12 k.p.a. wynika *expressis verbis* domniemanie ważności aktu administracyjnego? Skoro stwierdziliśmy, że domniemanie prawne to dyrektywa wnioskowania z jednego faktu o innym, która ma charakter obowiązującej normy prawnej, to odpowiedź na postawione pytanie musi być negatywna. O jakim bowiem fakcie możemy wnioskować z normy, że decyzje ostateczne mogą być uchylane tylko w przypadkach przewidzianych w k.p.a.? Chyba tylko o tym, że decyzje ostateczne, które nie mogą być uchylone w trybie wznowienia postępowania ani w trybie przewidzianym art. 135 i 136 lub z przyczyn wymienionych w art. 137, ani też na podstawie przepisów szczególnych w związku z art. 142 k.p.a., utrzymują się w obrocie prawnym, chociażby były wadliwe. Nie przesądza to jednak o mocy wiążącej decyzji, które dotknięte są wadami powodującymi ich nieważność. W stosunku do tych decyzji problem ich mocy obowiązującej jest również pod rządem k.p.a. nadal otwarty.

4. Konsekwencją przyjęcia domniemania mocy obowiązującej aktu administracyjnego musi być przyjęcie również obowiązku posłuszeństwa adresata wobec aktu nieważnego, dopóki akt ten nie zostanie uchylony przez właściwy organ. Omawiając problem posłuszeństwa wobec aktu administracyjnego W. Dawidowicz zwrócił uwagę, że „strona może nie wykonać decyzji motywując to równie dobrze jej nieważnością, jak i innymi względami, ale w przypadku gdy odmawia wykonania decyzji właśnie z powodu jej nieważności — musi być świadoma tego, że jej ocena nie jest czynnikiem, który przekreśla byt decyzji, że przeciwnie — decyzja istnieje nadal i dlatego strona powinna zabiegać o stwierdzenie nieważności decyzji oraz o jej uchylenie przez odpowiedni organ administracji państwowej”²¹.

Z takim stanowiskiem można się zgodzić tylko częściowo. Gdy strona odmawia wykonania decyzji z powodu jej nieważności, to ponosi ryzyko, że — mimo jej oceny — zostanie wdrożone postępowanie egzekucyjne, a w tym postępowaniu będzie jednak musiała wykazywać, że brak po prostu ważnej decyzji i że gdy jej ocena okaże się błędna, wówczas postępowanie egzekucyjne będzie przeprowadzone. Te konsekwencje praktyczne nie pozwalają na udzielenie odpowiedzi, czy istnieje obowią-

¹⁹ Por. 3. Rozmaryn, op. cit., s. 902.

²⁰ W. Gelger, op. cit., s. 52.

²¹ W. Dawidowicz, op. cit., s. 196—197.

zek posłuszeństwa wobec nieważnego aktu administracyjnego, czy w ogóle ten akt ma być prawny w okresie czasu od chwili gdy akt ten — zgodnie z przepisami k.p.a. — może być traktowany jako podlegający wykonaniu do chwili stwierdzenia jego nieważności.

5. Również rozwiązanie austriackie, oparte na przepisach austriackiego prawa pozytywnego, prowadzi do kontrowersji. Pod rządem. AVG (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*) utrzymuje się w austriackiej literaturze prawniczej pogląd oparty na § 68 ust. 4 AVG, że decyzje dotknięte nieważnością są prawnie skuteczne aż do czasu stwierdzenia ich nieważności, przy czym oświadczenie nieważności jest aktem prawotwórczym, przez który wadliwa decyzja zostaje zniesiona ze skutkiem *ex nunc*²².

Inne stanowisko zajmuje jednak austriacki Sąd Najwyższy, traktując jako bezwzględnie nieważne decyzje administracyjne, gdy zostały one wydane przez władze niewłaściwe albo gdy władza nie utrzymała się w ramach swoich kompetencji, czy też gdy akt administracyjny jest niedopuszczalny. Sąd Najwyższy nie uznaje takich aktów administracyjnych za ważne również wówczas, gdy nie zostały one uznane za nieważne przez właściwe organy administracyjne. Prowadzi to do konfliktów między orzecznictwem Sądu Najwyższego a orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Administracyjnego²³.

6. Odmienne sformułowania § 68 ust. 4 AVG i art. 137 k.p.a. nie pozwalają przenieść poglądów literatury austriackiej na nasz grunt. Przedstawiona jednak kontrowersja między doktryną a orzecznictwem austriackich sądów powszechnych wskazuje na to, że nawet mniej korzystna dla adresata redakcja przepisu prawnego („mogą być uznane za nieważne”) niż redakcja art. 137 k.p.a. nie prowadzi do jednoznacznej odpowiedzi w kwestii mocy obowiązującej wadliwego aktu administracyjnego.

Wydaje się, że w naszym systemie nikt chyba nie zamierza kwestionować prawa obywatela do kontroli działalności administracji państwowej. Taką kontrolę trzeba dopuścić co do aktów administracyjnych. Gdy kontrola aktu administracyjnego wykaże jego sprzeczność z prawem, obywatel może w przypadku aktów wydanych w pierwszej instancji skorzystać ze zwyczajnego środka prawnego, a w przypadku aktu ostatecznego może żądać wznowienia postępowania lub też uchylenia aktu jako nieważnego, jeśli zachodzą przyczyny wznowienia albo nieważności. Niewystąpienie obywatela o uchylenie aktu jako nieważnego w niczym nie zmienia sytuacji, że akt ten powinien być uchylony, a prawidłowiej — uznany za nieważny od chwili jego wydania. Akt zaś, co do którego

²² W. Antonioli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1954, s. 21.1.

²³ Ibidem, s. 35 i 212; L. Adamovich, *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts*, Wien 1954, s. 123—124.

istnieje obowiązek wydania deklaracji nieważności, nie może być traktowany jako akt, który stwarza obowiązek posłuszeństwa na czas od chwili jego wydania do chwili deklaracji nieważności. Podkreślić bowiem należy, że obywatel, który nie wykonuje aktu nieważnego, nie tylko nie narusza żadnego przepisu prawnego ani żadnej obowiązującej zasady (zasady domniemania ważności aktu administracyjnego!), lecz po prostu żąda zastosowania obowiązującego prawa lub postępowania zgodnego z obowiązującym porządkiem prawnym. Podmiotem, który narusza prawo, nie jest w tym przypadku obywatel, lecz twórca nieważnego aktu. Nie można więc żądać od obywatela posłuszeństwa wobec aktu naruszającego prawo, gdyż w ten sposób obywatel swoim postępowaniem zgodnym z nieważnym aktem mógłby popaść w kolizję z normami prawnymi wynikającymi z aktów zajmujących wyższą pozycję w systemie prawa, tj. z normami tworzącymi ogólne reguły zachowania się.

Przeciwnie stanowisko przekreśliłoby konstytucyjne prawo obywateli do kontroli administracji w sprawach dla nich najbardziej istotnych, gdyż dotyczących ich osobistych uprawnień. Przepisy prawa o postępowaniu administracyjnym nie dają — moim zdaniem — żadnych podstaw do wykluczenia prawa kontroli co do wszystkich aktów administracyjnych. Odnosnie do aktów dotkniętych wadami wymienionymi w art. 137 § 1 k.p.a. prawo obywateli do kontroli aktu administracyjnego nie jest wykluczone w żadnym czacie. Świadczą o tym najlepiej przepisy k.p.a., które nie zakreślają żadnego terminu do złożenia przez stronę żądania o wydanie decyzji o uchyleniu nieważnej decyzji. Organ administracji państwowej właściwy do wydania takiej decyzji nie może w tym przypadku odmówić rozpatrzenia żądania strony bez względu na to, kiedy strona zdecyduje się takie żądanie zgłosić. Bezzasadna decyzja odmawiająca uchylenia decyzji na zasadzie art. 137 k.p.a. podlegałaby również uchyleniu jako decyzja wydana bez jakiegokolwiek podstawy prawnej²⁴.

7. Przyjęcie tezy, że obywatel nie jest zobowiązany do posłuszeństwa wobec nieważnego aktu administracyjnego, prowadzi do postawienia następnego pytania, czy taki akt może wiązać inne osoby i organy państwowe. To pytanie będzie szczególnie aktualne co do aktów przyznających stronom uprawnienia. I tak na przykład gdy wydział spraw lokalowych wyda najemcy mieszkania, zajmowanego na podstawie przydziału, pozwolenie na usunięcie w tym mieszkaniu ściany działowej, to zachodzi pytanie, czy to pozwolenie wydane przez organ niewłaściwy ze względu na przedmiot decyzji (art. 137 § 1 pkt 1 k.p.a.) powinno być uważane za wią-

²⁴ E. Iserzon, J. Starościak, op. cit., s. 220—221; W. Dawidowicz, op. cit., s. 271. Por. też decyzję ministra gospodarki komunalnej z 24 X 1962 r., nr PGL XVI-304/62, ogłoszoną wraz z glosą H. Starczewskiego w Radzie Narodowej 1963, nr 17, s. 17. Odmienne stanowisko wyraził zespół do spraw k.p.a. przy Urzędzie Rady Ministrów, patrz *K. p. a. Komentarz*, wyd. 2, s. 221—222.

żące właściciela nieruchomości w okresie od chwili jego wydania do chwili uznania tego pozwolenia za nieważne?

Sądzę, że na to pytanie odpowiedź musi być taka sama, jak na pytanie co do obowiązku posłuszeństwa adresata wobec nieważnego aktu administracyjnego. Nieważny akt administracyjny nie może wiązać ani adresata, ani też innych osób, i to zarówno organów, jak i instytucji państwowych oraz obywateli. Dla uzasadnienia tej tezy wystarczy powołać się na argumenty przemawiające za uchynieniem obowiązku posłuszeństwa adresata aktu wobec nieważnego aktu administracyjnego. Skoro adresat może odmówić posłuszeństwa z powodu nieważności aktu, to przecież nie można zakładać związania takim aktem innych osób, nawet gdyby adresat nie kwestionował ważności aktu ze względu na odpowiadającą jego interesom treść aktu.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego już od okresu międzywojennego wyrażane jest stanowisko, że jakkolwiek sądy powszechne nie są powołane do kontroli legalności i zasadności decyzji administracyjnych, to jednak nie są związane decyzjami „władzy administracyjnej” w przypadku, gdy zostały one wydane przez władzę oczywiście niewłaściwą lub bez zachowania jakichkolwiek przepisów postępowania, czy bez podstawy prawnej, a więc gdy zachodzi tzw. bezwzględna nieważność²⁵. Stanowisko Sądu Najwyższego pokrywa się z tymi poglądami doktryny, według których akt nieważny nie wiąże adresata. Niezrozumiałe jest tylko to, że Sąd Najwyższy formułuje przyczyny tzw. bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego w oderwaniu od obowiązującego prawa o postępowaniu administracyjnym, a w szczególności z pominięciem art. 137 k.p.a. Wydaje się, że stanowisko Sądu Najwyższego spowodowane jest tradycyjnym podejściem do tego zagadnienia, datującym się już od lat dwudziestych bieżącego stulecia²⁶.

Wyżej przytoczone stanowisko Sądu Najwyższego wynika z orzecznictwa w sprawach cywilnych. Z mocy wyraźnego przepisu prawa (art. 6 k.p.k.) sądy powszechne nie są bowiem związane decyzjami administracyjnymi przy rozstrzyganiu spraw karnych. W przeciwstawieniu jednak do obywatela, który, odmawiając wykonania decyzji jego zdaniem nieważnej, czyni to na własne ryzyko²⁷, organ państwowy działa już

²⁵ Por. postanowienie Sądu Najwyższego z 7 III 1964 r., rygn. akt II CR 560/61, Orzecznictwo SN 1964, nr 8, s. 36, poz. 60, i wyrok Sądu Najwyższego z 20 VI 1064 r., sygn. akt I CR 635/63, Orzecznictwo SN 1965, nr 1, s. 23, poz. 4.

²⁶ Por. J. Łętowski, *Rola orzecznictwa Sądu Najwyższego w działalności administracji państwowej*, Państwo i Prawo 1964, nr 11, s. 697, przyp. 25. Por. też J. Litwina *Zmierzch koncepcji tzw. bezwzględnej nieważności niektórych decyzji administracyjnych na forum cywilnym*, Nowe Prawo 1965, nr 10, s. 1133—1139. Autor omawia tam niepublikowane orzeczenie Sądu Najwyższego z 3 I 1964, (sygn. akt II CR 674/73), w którym Sąd Najwyższy zajmuje nieco odmienne niż dotąd stanowisko co do decyzji dotkniętych wadą z art. 137 § 1 k.p.a.

²⁷ Por. M. Zimmermann op. cit., -s. 339.

w innym charakterze. Dlatego też w przypadku stwierdzenia, że istnieje decyzja nieważna, co do której brak jest deklaracji jej nieważności, powinien zwrócić się do właściwego organu nadzorczego o wydanie decyzji uchylającej decyzję nieważną na podstawie art. 137 k.p.a. Taka decyzja uchylająca decyzję nieważną jest aktem potrzebnym w celu autorytatywnego wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji nieważnych, które przecież stwarzają pozory aktów ważnych²⁸. Decyzja o uchyleniu decyzji nieważnej ma charakter aktu deklaratoryjnego stwierdzającego nieważność decyzji *ex tunc*²⁹.

Podkreślić należy, że organ administracyjny, który wydał decyzję, nieważną, w zasadzie nie może sam tej decyzji uchylić. Może to uczynić organ wyższego stopnia działając z urzędu lub na żądanie strony. Za działanie z urzędu uznać należy również przypadki, w których organ powziął wiadomość o nieważnej decyzji od innego organu państwowego.

VIGUEUR D'UN ACTE ADMINISTRATIF

R é s u m é

L'auteur examine la question si le destinataire d'un acte administratif est tenu de suivre les injonctions de cet acte au cas où il serait chargé d'un vice qui pourrait causer sa nullité. Il s'agit ici d'une période s'étendant entre le moment de la publication de l'acte nul, jusqu'au moment où l'organe compétent de l'administration d'État aurait publié sa nullité.

Après avoir présenté les conceptions controversées puisées dans la littérature polonaise et allemande, l'auteur se prononce pour la conception, que l'ainsi nommé principe de conjecture de la validité d'un acte administratif pris généralement, n'embrasse pas les décisions nulles sur la base de causes énumérées dans l'art. 137 du code de procédure administrative. Il arrive à la conclusion, qu'un acte administratif nul ne peut être traité comme acte créant pour le destinataire l'obligation de s'y conformer, et que ceci a lieu autant du moment que l'acte est publié que jusqu'au moment que fusse publiée la décision Secharant sa nullité. Le citoyen qui ne se conformerait pas à un acte nul, ne viole par ceci-même aucune norme ju-

²⁸ Por. też *ibidem*, s. 342.

²⁹ J. Świątkiewicz w artykule *Decyzja administracyjna wydana bez jakiegokolwiek podstawy prawnej w świetle praktyki*, Państwo i Prawo 1965, nr 12, s. 863—874, wysunął propozycję uchylenia „całego art. 137 i wprowadzenie w jego miejsce dwóch przepisów, z których jeden regulowałby przypadki stwierdzenia nieważności decyzji (*ex tunc*), drugi ich uchylenie aktem konstytucyjnym (*ex nunc*)” (s. 874). Ta propozycja pozostaje zapewne w związku z niemożnością utrzymania tezy odrzucającej bezwzględna nieważność decyzji z art. 137 k. p. a. (por. na ten temat przypis 11). Podobne rozwiązanie przyjęto w jugosłowiańskiej ustawie z 8 XII 1956 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym, która odróżniała unieważnienie oraz uchylenie decyzji z tytułu nadzoru (art. 262 ust. 1) od uznania decyzji za nieważną (art. 268 ust. 1). Różnica leżała w skutkach prawnych: przy uchyleniu nie unieważniało się tych następstw, które decyzja już pociągnęła za sobą.

ridique, c'est l'organe adminiistratif qui la viole en publiant un acte nul. Il *s'en* suit que le citoyen est autorisé à s'opposer à chaque moment à se conformer à un acte qui, selon son opinion, est nul. Néanmoins, il le fait à isoïn propre risque, si de fait l'organe d'Etat compétent en cette matière énoncerait'une autre opinion (donc n'eusse pas jugé l'acte comme nul), la procédure administrative met en marche l'exécution, et l'acte est réalisé en appui a des mesures imposées de force par l'Etat.