

Koncepcja aktu administracyjnego w wizji Tadeusza Bigi

Jednym z podstawowych problemów w klasycznej i współczesnej doktrynie prawa administracyjnego jest wypracowanie koncepcji aktu administracyjnego będącego podstawową formą kształtowania relacji: jednostka a administracja publiczna. W poszukiwaniu tej koncepcji do podstawowego dorobku doktryny należy zaliczyć wkład w tym przedmiocie Tadeusza Bigi.

Zdaniem Tadeusza Bigi pojęcie „akt administracyjny” nie było pojęciem wyłącznie doktrynalnym, ale pojęciem prawnym w okresie Drugiej Rzeczypospolitej, wskazując: „Ustawodawstwo polskie posługuje się często pojęciem aktu administracyjnego (Konstytucja Marcowa – art. 73, Konstytucja Lutowa – art. 26), w szczególności cała instytucja sądownictwa administracyjnego, opiera się na pojęciu aktu administracyjnego”¹. Wprowadzenie w ustawodawstwie określonego pojęcia nie oznacza, że nadaje się mu treść przez przyjęcie w tej regulacji definicji. Tak też było z pojęciem aktu administracyjnego. Przed doktryną stało zatem zadanie wypracowania koncepcji nadania czynności jego cech. Do grona przedstawicieli doktryny podejmujących trud wypracowania tej koncepcji należał Tadeusz Bigo. Wypracowanie jej oparł on na metodzie eliminacji. Punktem wyjścia dla niej było przyjęcie klasycznej klasyfikacji przez podział czynności administracyjnych na czynności: faktyczne i prawne. „Do czynności faktycznych zalicza się czynności wchodzące w zakres zarządu gospodarczego, biurowości, zakładów publicznych, jak nauczanie, leczenie, czynności czysto wykonawcze itp. Wszystkie inne czynności są czynnościami prawnymi”². Wyodrębniając podział na czynności faktyczne i prawne, wskazywał na wspólną cechę oparcia na przepisach prawa. Podkreślał: „Czynności faktyczne nie są negacją prawa, mają one znaczenie dla prawa i są przez prawo normowane, ale wyodrębniają się przez to, że nie są podstawą dla dalszych czynności prawnych, nie są «prawotwórcze»”³.

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 119.

² *Ibidem*, s. 113.

³ *Ibidem*.

Tak wyznaczony zakres czynności dał w rozważaniach prowadzonych przez T. Bigę podstawy do budowania przez ograniczenie i eliminowanie czynności, które nie mają charakteru klasycznego aktu administracyjnego, pojęcia aktu administracyjnego. „Po wyeliminowaniu czynności zwanych faktycznymi [...] pozostaje grupa czynności administracyjnych o charakterze prawotwórczym, które są podstawą dla dalszych czynności prawnych. Wśród tej kategorii należy odróżnić czynności administracyjne oparte na prawie: 1) prywatnym, oraz 2) publicznym (prawie administracyjnym). Podmioty administracyjne mogą posługiwać się środkami działania prawa prywatnego, dostępnymi jednostce. Jeżeli z pojęcia aktu administracyjnego wyeliminujemy czynności prawne, oparte na prawie prywatnym, to pozostają czynności o charakterze prawotwórczym oparte na prawie administracyjnym”⁴.

Takie ujęcie przez przyjęcie cechy czynności o charakterze prawotwórczym wymagało podjęcia dalszych rozważań dotyczących eliminacji zakresu czynności ograniczających do wyznaczenia pojęcia aktu administracyjnego. Zdaniem T. Bigi „Charakter prawotwórczy nie należy rozumieć w ten sposób, że są źródłem praw podmiotowych, lecz w sensie przedmiotowym, że te czynności są podstawą dla dalszych aktów prawnych. Wśród tej kategorii wyróżnić trzeba czynności prawne, które mają charakter norm generalnych (rozporządzenia) i czynności administracyjne, które odnoszą się tylko do konkretnych stanów faktycznych. Czynności administracyjne, odnoszące się tylko do konkretnych stanów faktycznych, są w naszym ustawodawstwie różnie nazywane, a mianowicie: Konstytucja Marcowa i Konstytucja Lutowa, nazywają je aktami administracyjnymi (art. 26), Rozp. Prez. R.P. o postępowaniu administracyjnym, nazywa je decyzjami (orzeczeniami i zarządzeniami – art. 72) a Rozp. Prez. R.P. o N.T.A. – zarządzeniami i orzeczeniami. Opierając się na tych przepisach ustawodawstwa polskiego, należy wyeliminować z pojęcia aktu administracyjnego czynności administracyjne, mające charakter norm generalnych (rozporządzenia). W najogólniejszym znaczeniu mówi się o akcie administracyjnym także w odniesieniu do rozporządzeń, ponieważ jednak chodzi nam o ustalenie pojęcia aktu administracyjnego w ścisłym znaczeniu, dlatego eliminujemy rozporządzenia. Wśród czynności indywidualnych wyodrębniamy następnie te, które nie mają charakteru władczego. W ten sposób dochodzimy do definicji aktu administracyjnego: jest to czynność administracyjna o charakterze władczym oparta na prawie publicznym, mająca znaczenie wiążące dla konkretnej sytuacji (konkretnego stanu faktycznego). Charakter władczy wyraża się w dwóch cechach: 1) domniemania ważności, tj. zgodności z prawem, 2) przymusie administracyjnym”⁵.

⁴ *Ibidem*.

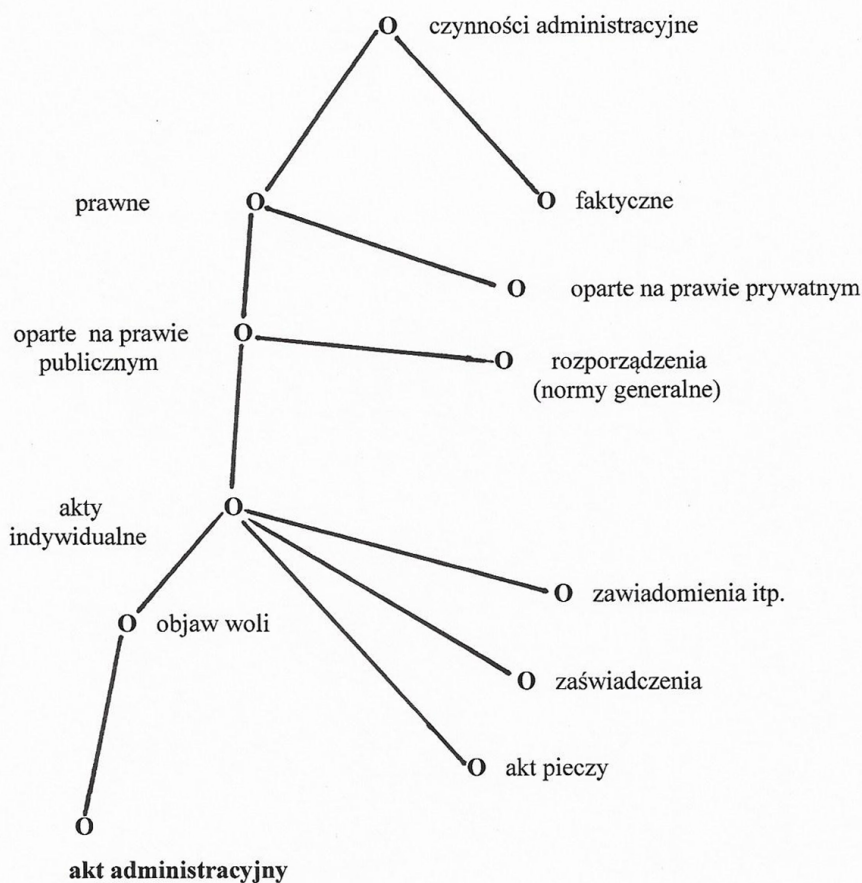
⁵ *Ibidem*, s. 113–114.

Kolejny etap rozważań T. Bigi to wykazanie cech właściwych dla aktu administracyjnego. „Akt administracyjny (czynność władcza) jest objawem woli organu administracyjnego. Musimy zatem wyeliminować czynności oparte na prawie publicznym, odnoszące się wprawdzie do konkretnych sytuacji, ale nie mające formy i charakteru objawu woli organu administracyjnego. A więc nie należą tu czynności tego rodzaju, jak zawiadomienia, ogłoszenia, doręczenia urzędowych pism, pewne czynności z zakresu postępowania, np. wezwanie do składania w postępowaniu pewnych oświadczeń, akty pieczy, czynności oparte na prawie publicznym ale nie mające charakteru władczego np. czynności urzędów zatrudnienia, czynności informacyjne itp. Są to czynności administracyjne, opierające się na prawie administracyjnym, ale różnią się tym od aktu administracyjnego, że ten ostatni jest objawem woli organu administracyjnego i wywołuje zamierzone skutki, które są rezultatem tego objawu, podczas gdy te inne czynności są często warunkiem skuteczności aktu administracyjnego, ale nie są aktami administracyjnymi, sensu stricto. Ich bowiem skutki wynikają wprost z ustawy i wchodzą w życie bez względu na wolę organu administracyjnego [...]. Nie należą też do pojęcia aktu administracyjnego – zaświadczenia wszelkiego rodzaju (świadcstwa, poświadczenia, polegające na wypisie z rejestru albo ksiąg np. ewidencji ludności, wodnych itp.). Zaświadczenia nie są aktami administracyjnymi, bowiem zawierają one tylko świadectwo co do pewnych stosunków prawnych i faktów, mających znaczenie dla prawa. Różnią się tym od aktów administracyjnych, że nie posiadają domniemania ważności. Siła dowodowa zaświadczeń trwa tak długo, dopóki nie będzie obalona przy pomocy innych środków dowodowych. Zaświadczenia administracyjne władzy mają znaczenie tylko o tyle, o ile są zgodne z prawdą – akt administracyjny zaś wywołuje skutki zamierzone przez organ administracyjny i można go uchylić lub zmienić tylko przez co najmniej równorzędny akt administracyjny – «*actus contrarius*», wydany przez tę samą władzę lub władzę nadzorczą albo w trybie kontroli sądowej. Natomiast zaświadczenie, mające znaczenie środka dowodowego, może być obalone przez inny środek dowodowy i posiada skuteczność tylko o tyle, o ile jest zgodne z prawdą”⁶.

Budowę koncepcji aktu administracyjnego metodą eliminacji T. Bigo przedstawił w układzie graficznym.

⁶ *Ibidem*, s. 115 i 116.

Rys. 1. „Graficzne przedstawienie procesu eliminacji, przeprowadzonego w celu oznaczenia aktu administracyjnego”⁷



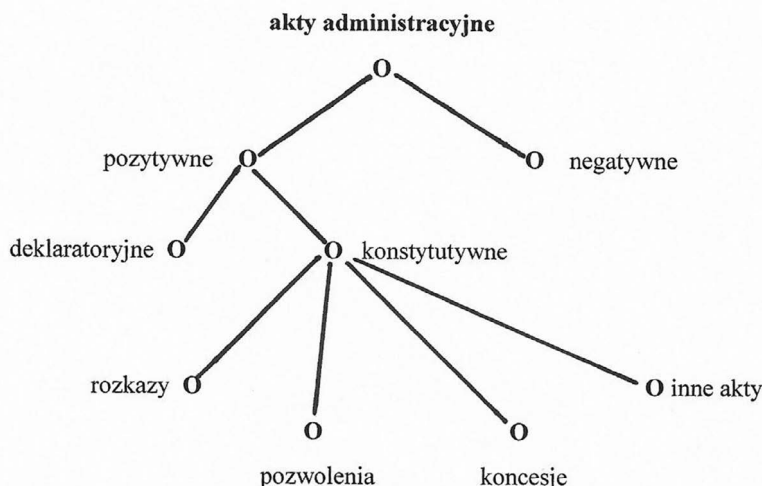
Poszukiwanie koncepcji to wydobywanie elementów właściwych dla tej czynności prawnej opartej na akcie woli. Stosując metodę budowy koncepcji przez proces eliminacji, T. Bigo wskazał na klasyczne koncepcje ujęcia ograniczające akt administracyjny do aktu deklaratoryjnego, koncepcje ograniczające do aktu konstytutywnego, ale też ujęcie „zbyt szerokie”⁸. Przedstawiając klasyfikację aktów administracyjnych w oparciu o przyjęte kryteria, wskazał na to, że najważniejszą, dającą podstawy do wyprowadzenia cech właściwych dla aktu administracyjnego, jest klasyfikacja na akty konstytutywne i deklaratoryjne, zacieśniając jej pole do aktów pozytywnych. „Wśród pozytywnych aktów wyróżnia się akty o charakterze konstytutywnym i deklaratoryjnym. Dlatego tylko wśród pozytywnych aktów, ponieważ przy decyzjach odmownych nie może być

⁷ *Ibidem*, s. 117.

⁸ *Ibidem*, s. 118.

mowy ani o stwierdzeniu czegoś, ani o zmianie stosunków prawnych”⁹. Szukając cech właściwych dla aktów, T. Bigo przyjął: „Konstytutywnymi są akty, na mocy których albo powstaje albo gaśnie stosunek prawny, albo następuje zmiana w istniejących stosunkach prawnych. Deklaratoryjnymi są akty, które tylko stwierdzają, co w konkretnym wypadku jest prawem”¹⁰. Prowadzone rozważania wydobywania cech aktu administracyjnego ze względu na treść T. Bigo przedstawił w ujęciu graficznym.

Rys. 2. „Graficzne przedstawienie klasyfikacji aktów administracyjnych według treści”¹¹



Tę klasyfikację aktu administracyjnego według treści uzupełnił klasyfikacją opartą na podmiotach działających przy powstaniu aktu, klasyfikacją na akty jednostronne i dwustronne. „Jednostronnym jest akt, jeżeli do powstania jego wystarcza objaw woli władzy administracyjnej; dwustronnym – jeżeli do powstania jego jest nadto współdziałanie jednostki, do której się akt odnosi”¹². Z klasyfikacją i wyodrębnieniem aktów dwustronnych T. Bigo powiązał problem umów publiczno-prawnych, czyli kontraktów administracyjnych.

W poszukiwaniu koncepcji aktu administracyjnego warte zauważenia są rozważania dotyczące milczenia władzy administracyjnej. T. Bigo zagadnienie milczenia władzy administracyjnej wiązał z klasyfikacją aktów administracyjnych na akty pozytywne i negatywne. „Przy aktach negatywnych władza wstrzymuje się od wszelkiego oddziaływania w kierunku zmiany istniejącego stanu prawnego. Władza odmawia przychylnego załatwienia wniosku, czyli wstrzymuje się od zmiany istniejących stosunków. W związku

⁹ *Ibidem*, s. 122.

¹⁰ *Ibidem*, s. 123.

¹¹ *Ibidem*, s. 126.

¹² *Ibidem*.

z tym powstaje kwestia milczenia władzy administracyjnej (bezczytność władzy). Czy w wypadkach w których władza jest obowiązana do działania, bezczynność jest aktem administracyjnym, negatywnym? Wszystkie ustawodawstwa dopuszczają i zezwalają w tych sytuacjach stronie interesowanej na aktywne wystąpienie, tj. zażalenie się do władzy przełożonej na bezczynność władzy podległej. [...]”¹³. Przedstawiając przyjęte koncepcje w wybranych regulacjach niektórych ustawodawstw wyraził stanowisko: „Trudno jednak zgodzić się z tym, by zupełna bezczynność (milczenie s.s.) była aktem administracyjnym, chyba gdyby pozytywny przepis prawny (jak np. we Francji) w drodze fikcji takie milczenie władzy zrównał z aktem negatywnym (odmową). Natomiast, jeżeli nie ma takiego przepisu, nie można konstruować aktu negatywnego”¹⁴. T. Bigo rozważał też inny sposób zwalczania bezczynności władzy i podkreślał: „Jest jeszcze inny sposób rozwiązania problemu milczenia władzy administracyjnej, znany również prawu polskiemu. Mianowicie, niektóre szczególne przepisy, utrzymane w mocy przez rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym, postanawiają, że brak odpowiedzi władzy do pewnego terminu oznacza zgodę władzy na wniosek strony. Według panującego poglądu w tych przypadkach mamy interpretację milczenia w sensie pozytywnym. Ale można także, bez uciekania się do tej fikcji, w prostszy sposób wyjaśnić – te przypadki. Brak odpowiedzi władzy do pewnego terminu jest prosto zdarzeniem prawnym warunkującym (*conditio iunis*), dopuszczalność pewnej działalności jednostki. Działalność jednostek jest uwarunkowana albo od pozwolenia, albo od zdarzenia, np. jeśli władza w ciągu czterech tygodni nie zakaże działalności stowarzyszenia, podlegającego rejestracji, to po upływie tego terminu stowarzyszenie może rozpocząć działalność (art. 13 rozp. z 27. X. 1932 r. o stowarzyszeniach, poz. 808 Dz. U. R. P.)”¹⁵.

Istotnym nurtem badań prowadzonych przez T. Bigę nad budową koncepcji aktu administracyjnego są rozważania wadliwości aktu administracyjnego. Jego zdaniem: „Akt administracyjny jest zawsze zdeterminowany przez normę wyższego rzędu, o tyle, że ona określa warunki jego powstania. Prawidłowym jest akt zgodny z tą normą i pełną skuteczność posiada akt odpowiadający wszystkim warunkom, mieszczącym się w normie wyższego rzędu (ustawy lub rozporządzenia). Do norm, określających warunki powstania prawidłowego aktu administracyjnego należą normy prawa materialnego i formalnego. Akt musi być co do treści swej zgodny z prawem oraz co do powstania zgodny z normami, dotyczącymi: postępowania, formy aktu, właściwości władzy, publikacji itd. Są to przepisy, które określają z góry warunki powstania ważnego i prawidłowego aktu administracyjnego. Jeśli akt administracyjny nie odpowiada jednemu z tych warunków, jest

¹³ *Ibidem*, s. 120.

¹⁴ *Ibidem*, s. 121.

¹⁵ *Ibidem*, s. 122.

aktem wadliwym. Ogół norm, które określają warunki powstania aktu administracyjnego, można nazwać regułą wytwarzania aktu administracyjnego. Tu należą normy materialne i formalne. Akt niezgodny z regułą wytwarzania jest wadliwy. Z punktu widzenia prawnego trudno przeprowadzić różniczkowanie między warunkami powstania aktu administracyjnego. Pod względem prawnym bowiem wszystkie warunki są równorzędne i mają równy walor. Z teoretyczno-prawnego punktu widzenia przyjąć należy, iż akt administracyjny, jeżeli narusza, chociażby tylko jeden warunek, powinien być traktowany jako nieważny i nieistniejący. Można przypisać działanie państwu tylko wtedy, jeśli odpowiada wszystkim warunkom przepisany przez ustawę. Jeśli brak jakiegoś warunku, to nie mamy do czynienia z aktem administracyjnym lecz z działaniem jednostek, które jest aktem pozornym [...]. Ze stanowiska teoretyczno-prawnego nie można znaleźć obiektywnego kryterium, według którego możnaby przeprowadzić stopniowanie wadliwości. Toteż przyjąć należy, że naruszenie któregośkolwiek z tych warunków winno spowodować nieważność aktu administracyjnego. Wszystkie warunki określone w regule wytwarzania, należy uważać z tego stanowiska za równowartościowe¹⁶.

T. Bigo wywodził, że: „Te rygorystyczne konsekwencje teoretyczne nie mogą jednak znaleźć pełnego zastosowania w prawie pozytywnym, bowiem nie dadzą się one pogodzić z potrzebami obrotu prawnego i interesem publicznym, dominującym w administracji. W praktyce wprowadza się stopniowanie wadliwości na takie, które powodują nieważność i takie, które nie powodują nieważności. Instytucja domniemania ważności i legalności aktów administracyjnych jest właśnie rezultatem kompromisowego rozwiązania tego problemu przez prawo pozytywne. Przy pomocy instytucji domniemania legalności i formalnej prawomocności, prawo pozytywne niejako na drodze okężnej ogranicza i łagodzi (redukuje) rygorystyczne warunki, objęte «regułą wytwarzania» aktu administracyjnego. Mianowicie osiąga ten cel na drodze przyznania aktom wadliwym właściwości prawa, to znaczy przyznaje im skuteczność ale ograniczoną co do czasu. Jest to skuteczność warunkowa, uzależniona od warunku rozwiązującego, tj. wniesienia środka prawnego. Przede wszystkim osiąga ten cel prawo pozytywne przez domniemanie legalności aktów administracyjnych, co pozytywnie wyraża się w obowiązku posłuszeństwa adresatów (tj. jednostek do których jest skierowany akt administracyjny) wobec aktu administracyjnego. Negatywnie wyraża się to w ograniczeniu możliwości badania aktu przez jednostkę. Jednostka nie może badać, tj. decydować o tym, czy akt jest wadliwy, czy też nie. W ten sposób przez domniemanie legalności przyznaje się tym aktom wadliwym przynajmniej ograniczoną skuteczność w pewnym okresie czasu, bo dopiero wniesienie odwołania (względnie innego środka prawnego) doprowadza do uchylecia skuteczności aktu administracyjnego. Do tego czasu akt administracyjny posiada jednak

¹⁶ *Ibidem*, s. 132–133.

skuteczność. Pełną skuteczność może uzyskać akt administracyjny dzięki prawomocności formalnej, która następuje albo wtedy gdy jednostka nie skorzystała ze środka prawnego w terminie (nie ziszczył się warunek rozwiązujący), albo gdy wyczerpała bez rezultatu tok instancji (tj. wniesiony przez nią środek prawny nie wpłynął na zmianę decyzji)¹⁷.

Rozważając granice wyznaczające moc aktu administracyjnego, T. Bigo podkreślał, że: „Domniemanie ważności i legalności aktów administracyjnych – nie może iść zbyt daleko. Prawo pozytywne wprowadza granice domniemania legalności i uznaje, że pewne wady i błędy powodują bezwzględną nieważność i w zupełności uchylają domniemanie prawne. Stąd pochodzi podział wadliwości na dwie kategorie, na wady powodujące:

1. wzruszalność oraz
2. nieważność i podział aktów wadliwych na:
 - a) akty wzruszalne, za którymi przemawia domniemanie prawne legalności, które mogą być sanowane,
 - b) akty nieważne, za którymi nie przemawia domniemanie prawne i które nie mają żadnych skutków prawnych i są od początku bezskuteczne.

Praktyczna różnica ujawnia się w stosunku jednostki wobec aktu. Jednostka musi uznać akty pierwszej kategorii i nie może ich zignorować, podczas gdy przy aktach nieważnych ma wolność zachowania się, nie musi się do nich stosować. Akty drugiej kategorii są od początku nieważne, nie wiążą ani władzy która je wydała, ani jednostek do których się odnoszą¹⁸.

W poszukiwaniu cech konstytutywnych nieważnego aktu T. Bigo wskazał: „Nie ma obiektywnych kryteriów, uznanych przez *communis opinio*, co do bezwzględnej nieważności aktów administracyjnych [...]. Jeśli wyjść z założenia, że w interesie publicznym (w interesie administracji i normalnego toku działalności państwowej) jest potrzebne domniemanie zgodności aktów administracyjnych z prawem, to uważać należy za akty nieważne tylko te, które posiadają braki istotne i oczywiste. Tylko akt obciążony wadą istotną i oczywistą – jest nieważny, bezskuteczny. Wada istotna, ale nie oczywista, niedostrzegalna dla świata otaczającego powoduje tylko wzruszalność [...]. Co do istoty oczywistych i istotnych braków panuje kontrowersja przy dużej skali zapastrykań subiektywnych. W prawie prywatnym regułą jest nieważność. Prawo prywatne zna tylko wyjątkowo wzruszalność aktów prawnych.

Wprost odwrotnie jest w prawie administracyjnym, gdzie przeważa wzruszalność aktów administracyjnych, a tylko nieliczne wadliwości, uznaje się za powody bezwzględnej nieważności¹⁹.

¹⁷ *Ibidem*, s. 133 i 134.

¹⁸ *Ibidem*, s. 135.

¹⁹ *Ibidem*, s. 136 i 137.

Argumentację tej koncepcji wadliwości na korzyść wadliwości aktu administracyjnego T. Bigo oparł na do dziś pozostającej w pełni aktualnej i dającej inspirację w poszukiwaniu gwarancji prawnych prawidłowości działania administracji publicznej. Podkreślił, że tę koncepcję: „Tłumaczy się to koniecznością utrzymania ich w interesie publicznym a ponadto tym, że w prawie administracyjnym istnieją gwarancje, że organy działające w imieniu państwa muszą przestrzegać prawa, a w szczególności warunków przewidzianych w normie wytwarzania. Taką gwarancją jest:

1. posiadanie odpowiednich kwalifikacji organu administracyjnego (obojętnie czy zostanie powołany drogą wyboru, czy nominacji, zawsze przeprowadza się ścisłą selekcję),
2. przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej,
3. przepisy o odpowiedzialności majątkowej,
4. hierarchia i środki kontroli uprzedniej nad organami administracyjnymi”²⁰.

Koncepcja aktu administracyjnego w ujęciu T. Bigi stanowi trwałe element dorobku polskiej doktryny prawa administracyjnego. Jest to spojrzenie, którego oryginalne ujęcie daje pełen obraz wpływu koncepcji teoretycznej na przyjętą koncepcję normatywną w prawie administracyjnym materialnym i procesowym.

Bibliografia

T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.

* * *

Streszczenie: W rozwoju koncepcji form działania administracji publicznej prace Tadeusza Bigi mają trwałe miejsce. Do klasycznej formy działania administracji publicznej wobec jednostki należy akt administracyjny. Wymagało to od przedstawicieli doktryny wypracowania zasadniczych założeń co do samej klasyfikacji działania organów administracji publicznej do aktu administracyjnego, a następnie wypracowania podstawowych założeń klasyfikacji aktu z uwagi na kształtowanie sytuacji prawnej jednostki. Dla kształtowania uprawnień, jak i obowiązków jednostki aktem administracyjnym zasadnicze znaczenie miało i ma wypracowanie koncepcji mocy prawnej, granic trwałości uzasadnionej jego zgodnością z prawem i zmianą stosunków społeczno-gospodarczych. Wszystkie te podstawowe problemy kształtowania teorii aktu administracyjnego mają odbicie w pracach Tadeusza Bigi. Celowe zatem było ich przypomnienie i przedstawienie.

Słowa kluczowe: akt administracyjny, struktura, klasyfikacja, wadliwość, moc obowiązująca.

²⁰ *Ibidem*, s. 137.

