

Maciej Podleśny

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0001-9207-336X

m.podlesny@poczta.umcs.lublin.pl

Domniemania i fikcje prawne w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Wybrane zagadnienia

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu było omówienie instytucji domniemań oraz fikcji prawnych występujących w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Z uwagi na złożoność problemu autor podjął próbę analizy tylko wybranych zagadnień odnoszących się do tematu opracowania. Wskazano sytuacje, w jakich ustanawiane są omawiane instytucje, opisano ich istotę, funkcję, a także cel, dla którego zostały wprowadzone. Wykazano, jaki wpływ na obowiązywanie prawdy obiektywnej w toku postępowania administracyjnego mają domniemania oraz fikcje prawne. Ponadto omówiono wartości leżące u podstaw ich wprowadzenia do Kodeksu postępowania administracyjnego.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne; domniemania; fikcje prawne

WPROWADZENIE

W toku postępowania administracyjnego podjęcie rozstrzygnięcia wymaga uprzedniego dokonania ustaleń dowodowych. Nie oznacza to jednak, że wszystkie fakty mogące mieć wpływ na rozstrzygnięcie muszą być potwierdzone konkretnym środkiem dowodowym, nie wymagają bowiem dowodu np. fakty powszechnie znane, czyli:

[...] okoliczności i zdarzenia, czynności lub stany, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i posiadającemu doświadczenie życiowe mieszkańcowi miejscowości, w której znajduje się siedziba sądu (organu). Powszechnie znane są np. wydarzenia historyczne, klęski żywiołowe, zdarzenia normalnie i zwyczajnie zachodzące w pewnym czasie i miejscu¹.

Wprost wskazuje na to przepis art. 77 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego² – „fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu”. Nie wymagają dowodu również fakty znane organowi z urzędu (po uprzednim zakomunikowaniu ich stronie) oraz tzw. fakty przyznane przez stronę (tzw. oświadczenie strony – art. 75 § 2 k.p.a.).

Jeżeli skutki prawne chcemy powiązać z okolicznościami wskazanymi w przepisie prawa, fakty te muszą zostać udowodnione, co wynika bezpośrednio z wyrażonej w art. 7 k.p.a. zasady prawdy obiektywnej – „w toku postępowania organy administracji publicznej [...] podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego”. Od reguły zawartej w art. 7 k.p.a. istnieją jednak wyjątki, czego potwierdzeniem jest istnienie domniemań w toku postępowania administracyjnego. Domniemania te mogą występować w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdy ze względu na złożoność stanu faktycznego czy też brak środków

¹ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 227.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 1960, nr 30 poz. 168), dalej jako: k.p.a.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

dowodowych stan faktyczny jest trudny do ustalenia – wówczas wszelkie wątpliwości są rozstrzygane przez wniosek domniemania. Z domniemaniem faktycznym mamy do czynienia, gdy fakt istotny dla rozstrzygnięcia sprawy nie można udowodnić wprost za pomocą środków dowodowych albo przeprowadzenie takiego dowodu byłoby szczególnie utrudnione, a w ramach całokształtu okoliczności sprawy i na podstawie innego ustalonego w postępowaniu faktu można wyprowadzić logiczny wniosek co do prawdziwości faktu istotnego z punktu widzenia rozstrzygnięcia³. Domniemanie faktyczne nie jest środkiem dowodowym w ścisłym znaczeniu tego słowa, lecz metodą ustalenia istotnych dla sprawy faktów na podstawie innych ustalonych faktów, przy uwzględnieniu zasad doświadczenia życiowego i zasad logiki. Zastosowanie instytucji domniemania faktycznego powinno być zatem poprzedzone postępowaniem dowodowym organu administracji publicznej ukierunkowanym na istnienie wprost istotnego dla sprawy faktu prawotwórczego w oparciu o konkretne środki dowodowe. Po drugie, sytuacja taka będzie miała miejsce, kiedy nie ze względu na trudności w dowodzeniu, lecz na przyjęte założenia ideologiczne i techniczne przyjmuje się wniosek domniemania, zmieniając rozkład ciężaru dowodu na poszczególne strony (podmioty) procesu⁴.

Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia w ogólnym postępowaniu administracyjnym nie w każdym przypadku zostaje więc ustalona na podstawie dowodów. W niektórych sytuacjach, z uwagi na niemożność wskazania środka dowodowego lub wskutek bezpośredniego wskazania ustawodawcy, organ jest zmuszony korzystać z domniemań prawnych i faktycznych, rzadziej zaś z fikcji prawnych. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie dopuszczają *expressis verbis* domniemań jako metody dowodzenia, jednakże analiza poszczególnych przepisów k.p.a. pozwala wskazać na ich istnienie: domniemanie istnienia pełnomocnictwa – art. 33 § 4 k.p.a.; domniemanie doręczenia pisma – art. 43 k.p.a.; domniemanie zgodności z prawdą dokumentu urzędowego – art. 76 § 1 k.p.a.; domniemanie prawidłowości decyzji administracyjnej – art. 16 k.p.a.; domniemanie milczącego załatwienia sprawy administracyjnej – art. 122g k.p.a.⁵

ISTOTA DOMNIEMAŃ PRAWNYCH

Domniemania prawne – w odróżnieniu od domniemań faktycznych – są wyprowadzane mocą postanowień przepisów prawa i stąd ich nazwa. Rozważania o samej istocie domniemań można rozpocząć od przyjęcia twierdzenia, że przepisy prawa wiążą skutki prawne z określonymi przez nie okolicznościami zwanymi faktami prawnymi. W teorii prawa dla wyjaśnienia istoty tej instytucji proponuje się zastosowanie pewnej formuły normy prawnej. Formuła ta przybiera postać W–Z, gdzie zmienna „W” symbolizuje warunki, a zmienna „Z” – zachowania, natomiast symbol „–” określa związek powinnościowy wyrażony przez normę⁶. Domniemanie prawne zbudowane jest według następującej formuły. Przesłanka domniemania

³ T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 326.

⁴ J. Wróblewski, *Domniemania w prawie – problematyka teoretyczna*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1973, nr 10, s. 21.

⁵ Więcej na temat domniemania milczącego załatwienia sprawy w: B. Adamiak, *Domniemanie prawidłowości milczącego załatwienia sprawy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr 114, s. 45 i n.

⁶ J. Wróblewski, *op. cit.*, s. 11.

(poprzednik) określa zbiór sytuacji, dla których zostało ustanowione domniemanie. Przesłanka przepisu ustanawiającego domniemanie wyznacza zakres jego stosowania, w związku z tym ilekroć zaistnieje sytuacja określona w przesłance domniemania, tylekroć należy domniemywać to, co stanowi dana norma w części nazywanej wnioskiem domniemania (następnikiem). Okoliczność, że w pewnym czasie powstała sytuacja wskazana w przesłance domniemania, musi zostać w pełni udowodniona zgodnie z przyjętymi w danej procedurze regułami dowodowymi. Można więc stwierdzić, iż cechą wyróżniającą domniemanie spośród innych norm prawnych jest to, że bez jakiegokolwiek postępowania dowodowego, a więc z mocy samego przepisu ustanawiającego domniemanie, powstaje obowiązek uznania tego, co stanowi wniosek domniemania⁷. Domniemanie prawne zastępuje więc wymóg udowodnienia faktu określonego w jego wniosku, czyli w sytuacji gdyby nie ustanowiono danego domniemania, wówczas fakty wskazane w jego wniosku musiałyby być udowodnione⁸.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że z mocy samego prawa są uznawane fakty stanowiące wniosek domniemania, a nie przesłankę domniemania. Jeżeli np. przyjmujemy, zgodnie z treścią art. 76 § 1 k.p.a., że treść dokumentu sporządzonego przez kompetentny organ odpowiada rzeczywistości, to wyłączone jest postępowanie mające na celu analizę jego treści pod kątem wiarygodności. Przeprowadzenie takiego postępowania będzie możliwe dopiero wówczas, gdy wątpliwości wzbudzą okoliczności zawarte we wniosku domniemania (np. dany dokument został podrobiony lub przerobiony). Gdyby wątpliwości te znalazły potwierdzenie w rzeczywistości, sama treść dokumentu nie ma znaczenia, domniemanie jest wówczas obalone, a treść wadliwego dokumentu nie może stanowić wiarygodnego środka dowodowego. Obalenie domniemania polega więc na obaleniu jego wniosku, jeżeli podmiot prawa będzie w stanie udowodnić, iż w danej sytuacji nie było tak, jak wskazuje na to wniosek domniemania. Za B. Adamiak należy przyjąć, że dokument urzędowy korzysta z dwojakiego rodzaju domniemań (choć w żadnym wypadku domniemanie to nie zostało wyrażone wprost). Pierwszym jest domniemanie prawdziwości, czyli przyznanie, że dokument pochodzi od organu, który go wystawił. Drugim jest domniemanie zgodności z prawdą treści dokumentu, czyli oświadczenia, które zawarł organ w treści dokumentu⁹.

Domniemanie treści dokumentu – na co wskazuje przepis art. 76 § 3 k.p.a. – jest przykładem domniemania obalalnego, ponieważ istnieje możliwość przeprowadzenia dowodu przeciwko treści dokumentu. Wykładnia językowa omawianego przepisu rodzi wątpliwości co do dopuszczalności przeprowadzenia dowodu przeciwnego odnośnie do domniemania dotyczącego prawdziwości dokumentu. Oparcie się tylko i wyłącznie na wykładni gramatyczno-językowej musiałoby doprowadzić do stwierdzenia, iż omawiane domniemanie jest przykładem domniemania nieobalalnego. Przyjęcie takiej koncepcji wydaje się trudne do zaakceptowania, dlatego B. Adamiak – z czym należy się w pełni zgodzić – proponuje zastosowanie w omawianym przypadku wykładni rozszerzającej przepisu art. 76 § 3 k.p.a., dając tym samym możliwość zastosowania przeciwdowodu przy domniemaniu prawdziwości dokumentu¹⁰.

⁷ J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 492–493.

⁸ *Ibidem*, s. 493.

⁹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 384.

¹⁰ *Ibidem*.

Kolejnym zagadnieniem, które pojawia się w związku z problematyką instytucji domniemań prawnych prawdziwości oraz treści dokumentów, jest kwestia ewentualnej możliwości zanegowania ustaleń dokonanych przez organ w formie dokumentu urzędowego. W praktyce chodzi o rozstrzygnięcie, czy organ, który będzie wydawał decyzję i poweźmie wątpliwości odnośnie do prawidłowości rozstrzygnięcia, które podjął inny organ (a które będą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia), ma możliwość samodzielnego przeprowadzenia dowodu przeciwko jego treści i wydania decyzji na podstawie ustaleń dokonanych w toku własnego postępowania. Słusznie zauważa R. Suwaj, że powyższe działanie pomimo istnienia niewątpliwych korzyści byłoby jednak złamaniem dwóch fundamentalnych zasad postępowania, tj. zasady praworządności oraz zasady trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej. Zdaniem autora przy pojawieniu się wątpliwości tego rodzaju organ prowadzący postępowanie powinien w trybie art. 97 § 4 k.p.a. wydać postanowienie o zawieszeniu postępowania i poczekać z jego podjęciem na rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego, które w omawianym wypadku sprowadzałoby się do ewentualnej zmiany lub uchylecia decyzji w jednym z nadzwyczajnych trybów postępowania¹¹.

Za J. Nowackim można przyjąć, że:

[...] domniemanie prawne polega na tym, że przepis prawa (norma), gdy powstanie sytuacja określona w tzw. przesłance domniemania, mocą swych postanowień nakazuje uznać fakty oznaczone we wniosku domniemania, i to bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego, zaś postępowanie to byłoby konieczne, gdyby dane domniemanie nie zostało ustanowione. Domniemanie prawne zastępuje dowód faktu oznaczonego we wniosku domniemania¹².

Analiza poglądów występujących w nauce prawa odnośnie do problematyki domniemań prawnych prowadzi do postawienia tezy o istnieniu dwóch szkół: tzw. szkoły nowoczesnej¹³ oraz szkoły tradycyjnej domniemań prawnych¹⁴.

Poglądy zwolenników doktryny tradycyjnej osadzają się na stwierdzeniu, iż domniemanie prawne występuje, gdy:

[...] w ustawie zakłada się, że jeżeli zachodzi pewien fakt lub stan faktyczny (podstawa domniemania), to należy przyjąć w sposób bezwzględny – *praesumptio iuris et de iure*, bądź też w sposób względny – *praesumptio iuris*, występowanie innego faktu prawotwórczego lub istnienia prawa bądź stosunku prawnego¹⁵.

Drugim elementem, na który zwracają uwagę zwolennicy tradycyjnego podejścia do problematyki domniemań, jest podział domniemań na domniemania usuwalne (wzruszalne) – *praesumptio iuris tantum*, oraz na domniemania nieobalalne (niewzruszalne) – *praesumptio iuris ac de iure*. Domniemania wzruszalne mogą być obalone za pomocą przeciwdowodu, czyli wykazania, że wniosek wysunięty z prawidłowej podstawy domniemania nie jest zgodny z rzeczywistością. Ciężar dowodu przeciwnego spoczywa w takiej sytuacji na tych, którzy chcą domniemanie obalić, mamy więc do czynienia z sytuacją zmiany ciężaru dowodu.

¹¹ R. Suwaj, *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005, s. 59.

¹² J. Nowacki, *op. cit.*, s. 494.

¹³ Przedstawicielami tej szkoły są m.in. E. Drapkin, J. Wróblewski, T. Gizbert-Studnicki.

¹⁴ Przedstawicielami tej doktryny są m.in. J. Nowacki, A. Wolter, Z. Ziemiński.

¹⁵ A. Kunicki, *Domniemania w prawie rzeczowym*, Warszawa 1969, s. 13.

Potwierdzenie powyższych stwierdzeń znajdujemy w pracy S. Grzybowskiego, który stwierdził:

Domniemanie prawne – *praesumptio iuris*, polega na tym, że z mocy szczególnego przepisu ustawy dowód pewnego określonego faktu zastępuje dowód faktu, z którego dana osoba wywodzi skutki prawne, albo wprost dowód istnienia prawa lub stosunku prawnego. Domniemanie prawne jest zatem wyjątkiem od zasady prawdy obiektywnej. Domniemania prawne mogą być domniemaniami usuwalnymi (*praesumptio iuris tantum*) lub domniemaniami niewzruszalnymi (*praesumptio iuris ac de iure*). Domniemania usuwalne mogą być dokonane przez przeprowadzenie dowodu, że mimo wykazania faktu stanowiącego *thema probandi* skutki prawne były inne niż założone w przepisie ustanawiającym domniemanie. Natomiast domniemania nieusuwalne nie mogą być obalone dowodem przeciwnym. Ustawa idzie tu zatem tak daleko, że z naruszeniem interesów strony, przeciwko której przemawia domniemanie, oraz sprzecznie z zasadą prawdy obiektywnej nie dopuszcza do wykazania, że rzeczywisty stan jest odmienny od założonego w domniemaniu¹⁶.

Odmienne poglądy na problematykę domniemań prawnych prezentują zwolennicy tzw. nowoczesnej koncepcji domniemań. W porównaniu z poglądami zwolenników koncepcji klasycznej podkreślają, że z domniemaniem prawnym mamy do czynienia tylko wtedy, gdy ustawodawca zezwala na przeprowadzenie dowodu przeciwnego, co *ex definitione* z zakresu domniemań wyłącza tzw. domniemania niewzruszalne¹⁷. Rozwinięcie tego poglądu znajduje się w pracy T. Gizberta-Studnickiego, według którego:

[...] cechą definicyjną domniemań prawnych jest to, że mogą one być obalone, przy czym obalenie domniemania polega na wykazaniu, że nie zaszedł fakt określony we wniosku, mimo że zaszedł fakt określony w przesłance. Zatem każde domniemanie zawiera zastrzeżenie dowodu przeciwnego. Te normy, które określa się jako domniemania niewzruszalne, nie różnią się od typowych norm prawnych określających skutki prawne pewnych stanów faktycznych¹⁸.

Zdaniem T. Gizberta-Studnickiego każde domniemanie prawne składa się z pewnego ciągu elementów: jeżeli przesłanka domniemania zostanie udowodniona i brak jest dowodu przeciwnego, to sąd (organ) obowiązany jest przyjąć wniosek domniemania. W pełni aprobując powyższe stanowisko, należy dodać, że na gruncie postępowania administracyjnego nie spotykamy się z domniemaniami, których obalenie nie byłoby możliwe za pomocą przeciwdowodu.

FUNKCJE DOMNIEMAŃ

Odpowiedź na pytanie, jakie funkcje spełniają domniemania prawne, wiąże się z kwestią funkcji domniemań jako środków techniki prawniczej. Najkrócej można stwierdzić, że celem domniemań prawnych jest ułatwienie procesów podejmowania rozstrzygnięć przez organ administracji publicznej przy zastosowaniu domniemań prawnych w miejsce środków dowodowych, co z kolei może zostać wytłumaczone potrzebą ochrony i realizacji założonych przez ustawodawcę wartości. Przypadki, w których niezbędne jest stosowanie domniemań prawnych jako środków techniki prawniczej, zostały zaprezentowane przez J. Wróblewskiego i kształtują się następująco – domniemania prawne stosuje się, gdy występuje konieczność

¹⁶ S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1974, s. 278–279.

¹⁷ J. Dąbrowa, *Znaczenie domniemań prawnych w polskim procesie cywilnym*, Warszawa–Wrocław 1962, s. 5.

¹⁸ T. Gizbert-Studnicki, *Spór o domniemanie prawne*, „Państwo i Prawo” 1977, z. 11, s. 70.

wydania rozstrzygnięcia, które wymaga ustaleń dowodowych, a ustalenia te z różnych względów trudne są do przeprowadzenia, albo ze względu na założone wartości postuluje się specjalne rozłożenie ciężaru dowodu¹⁹.

Przy ustalaniu funkcji i znaczenia terminu domniemania w postępowaniu administracyjnym nie sposób nie sięgnąć do rozwiązań zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego²⁰. Konieczność posilkowania się procedurą cywilną wynika nie tylko z pewnych podobieństw łączących procedury (szczególnie szeregu instytucji występujących w obydwu postępowaniach), lecz także z braku regulacji w Kodeksie postępowania administracyjnego, które to braki nie występują w Kodeksie postępowania cywilnego. Można tutaj wskazać np. przepis art. 243 k.p.c. odnoszący się do możliwości uprawdopodobnienia pewnych okoliczności w miejsce dowodu czy też interesujący z punktu widzenia problematyki omawianej w niniejszym artykule przepis art. 234 k.p.c.: „Domniemana ustanowione przez prawo wiążą sąd (domniemania prawne); mogą być jednak obalone, ilekroć ustawa tego nie wyłącza”. *De lege ferenda* przepis ten mógłby zostać recypowany również przez Kodeks postępowania administracyjnego, gdyż domniemanie prawne zastępuje dowód faktu, który musiałby zostać udowodniony, gdyby danego domniemania nie ustanowiono²¹. Z takim rozumieniem domniemań spotykamy się w kilku zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego przepisach, np. odnośnie do prawdziwości treści dokumentu urzędowego (art. 76 k.p.a.). Na tej podstawie można stwierdzić, że domniemanie prawne zwalnia podmiot obowiązany do ustalenia danego faktu, ponieważ fakt ten został już uznany mocą wniosku domniemania. W związku z tym można postawić pytanie o wpływ domniemań prawnych na zmianę ciężaru dowodu. Jeżeli przyjmiemy za obowiązującą „cywilistyczną” koncepcję ciężaru dowodu, w której obowiązek udowodnienia oznaczonego faktu spoczywa na podmiocie, który wywodzi z tego faktu określone skutki prawne, to wówczas nie można mówić o wpływie domniemania na ciężar dowodu, ponieważ domniemanie zastępuje konieczność przeprowadzenia określonego środka dowodowego i nie prowadzi do zmiany ciężaru jego przeprowadzenia. Można uznać, iż domniemanie prawne działa na korzyść osoby, która dzięki domniemaniu jest zwolniona z pewnych działań; w przeciwnym razie – gdyby nie było domniemania – musiałaby bowiem te działania podjąć. Na przykład przy domniemaniu pełnomocnictwa to pełnomocnik jest zwolniony z obowiązku przedstawienia dokumentu pełnomocnictwa, o ile spełnia warunki z art. 33 § 4 k.p.a. Natomiast przy dowodzie z dokumentu urzędowego sytuacja jest złożona, gdyż z treści dokumentu mogą wynikać pozytywne skutki tak dla organu prowadzącego postępowanie, jak i dla strony postępowania albo tylko dla jednej ze stron danego postępowania.

W takiej sytuacji pojawia się pytanie: Jak mamy rozumieć zmianę ciężaru dowodu na gruncie postępowania administracyjnego? Dla ułatwienia można przedstawić następujący przykład. W pierwotnym tekście Kodeksu postępowania administracyjnego obowiązywała zasada równej mocy środków dowodowych²². Oznaczało to odstąpienie od podziału na „mocniejsze” i „słabsze” środki dowodowe, czego konsekwencją było odebranie dokumentom urzędowym większej mocy dowodowej. Załóżmy teraz, że w toku postępowania jedna ze

¹⁹ J. Wróblewski, *op. cit.*, s. 20.

²⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 1964, nr 43, poz. 296), dalej jako: k.p.c.

²¹ J. Nowacki, *op. cit.*, s. 44–45.

²² B. Adamiak, *op. cit.*, s. 382.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

stron z treści dokumentu urzędowego chce wywieść określone skutki prawne. Strona ta będzie zobowiązana do wykazania, iż treść dokumentu odpowiada rzeczywistości, a w sytuacji gdy strona ta nie wskaże dowodów na potwierdzenie swojej tezy, to wówczas zwalnia drugą stronę z podejmowania jakichkolwiek czynności. Wyobraźmy sobie teraz taką samą sytuację, lecz na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, które przyznają przymiot prawdziwości treści dokumentom urzędowym (domniemanie prawdziwości dokumentów urzędowych). Zgodnie z treścią art. 76 § 1 k.p.a. dokumenty urzędowe sporządzone w przypisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. W związku z tym jeżeli dana strona wiąże z treścią danego dokumentu określone skutki prawne, to żadnych czynności dowodowych względem tego dokumentu nie musi przedsięwziąć. Z całą pewnością jednak jeżeli druga strona nie godzi się z tymi ustaleniami, może wskazać przeciwdowód, np. że dany dokument został podrobiony, przerobiony lub jego treść z innych przyczyn nie jest zgodna z rzeczywistością. Wydaje się, że tylko i wyłącznie w takim kontekście można mówić o wpływie domniemań prawnych na rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym.

ISTOTA FIKCJI PRAWNYCH

Pojęcie fikcji – podobnie jak omówione wyżej pojęcie domniemań – nie jest w literaturze przedmiotu rozumiane jednoznacznie. Według J. Dąbrowy o fikcjach prawnych można mówić w dwóch znaczeniach. Pierwsze z nich zakłada, iż ustawodawca świadomie przyjmuje oczywistą nieprawdę za prawdę oraz przyjmuje pewne twierdzenia za prawdziwe bez względu na to, czy są one zgodne z rzeczywistością. W związku z powyższym przy występowaniu fikcji prawnych nie jest możliwe zastosowanie przeciwdowodu. W drugim znaczeniu zdaniem tego autora można przyjąć, że fikcja prawna jest swego rodzaju domniemaniem nieobalalnym, w którym hipoteza normy wyprowadzającej fikcję nie jest sprzeczna z rzeczywistością w sposób oczywisty i niewątpliwy²³.

Z zupełnie innej perspektywy na problematykę fikcji prawnych zapatruje się J. Wróblewski. W jego ujęciu pojęcie fikcji prawnej jest ściśle powiązane z pojęciem domniemań i tylko w takiej relacji powinno stanowić przedmiot analizy badawczej. Dlatego należy podjąć próbę odpowiedzi na pytanie: Czy w sytuacji zastosowania domniemania sąd (organ) jako typowy podmiot stosowania prawa utrzymuje prawdziwość twierdzeń fałszywych, a tym samym posługuje się w swoich wyrokach (decyzjach) swoistą fikcją prawną?²⁴ Należy przy tym zwrócić uwagę, iż zarówno domniemaniom, jak i wyprowadzonym z nich fikcjom prawnym nie przysługuje nakaz prawdy lub fałszu, czego konsekwencją jest stwierdzenie, że pewne normy są fikcyjne na gruncie rozumienia fikcyjności jako „nieprawdziwości”²⁵.

Można zatem przyjąć, iż w niektórych wypadkach organ prowadzący postępowanie jest niejako „zmuszony” do przyjęcia w swoich rozstrzygnięciach rozumowań fikcyjnych. Z teoretycznego punktu widzenia może mieć to miejsce w trzech sytuacjach. Po pierwsze, gdy zasada prawdy obiektywnej jest ograniczona przez przepisy statuujące pewne elementy for-

²³ J. Dąbrowa, *op. cit.*, s. 5–6.

²⁴ J. Wróblewski, *op. cit.*, s. 33.

²⁵ J. Nowacki, *op. cit.*, s. 82.

malnej teorii dowodowej²⁶. Po drugie, gdy mamy do czynienia z domniemaniami prawnymi nieobalalnymi. W takiej sytuacji wniosek domniemania nie może zostać uchylony (na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego brak przepisów tego typu). Po trzecie, gdy w toku postępowania organ orzekający zmuszony jest zastosować domniemanie prawne wzruszalne, ale nie sposób przeprowadzić dowodu przeciwnego, co może być spowodowane np. okolicznością, że pomimo obiektywnego istnienia dowodu nie jest on w dyspozycji organu prowadzącego postępowanie. Przedstawione powyżej stanowisko można sprowadzić do stwierdzenia, że wszelkie okoliczności (fakty), które nie zostały udowodnione za pomocą odpowiednich środków dowodowych, powinno się określać mianem fikcji prawnych. Tego typu rozumienie znaczenia fikcji prawnych wydaje się wątpliwe. W praktyce przy określaniu znaczenia fikcji prawnych nie jest istotne stwierdzenie, czy w rezultacie działań organu fakty, które organ uzna za stwierdzone, nie będą odpowiadać rzeczywistości (fakty fikcyjne), lecz analiza tych przepisów, w których ustawodawca z góry (celowo) zakłada przyjęcie pewnych fałszywych faktów za prawdziwe. Motywacja ustawodawcy przy podejmowaniu tego rodzaju działań przebiega zazwyczaj dwutorowo. Z jednej strony ma na celu ochronę poszczególnych uczestników postępowania, a z drugiej celem jest zabezpieczenie interesów organu prowadzącego postępowanie czy też – wyrażając się precyzyjniej – zabezpieczenie celów tego postępowania. W takim rozumieniu fikcja prawna jest deklaracją ustawową, przybierającą postać normy o charakterze zabsolutyzowanym, pozorną od kształtu warunków faktycznych, przez przywiązanie do nich takiego samego stosunku prawnego, co z kolei powoduje, że obalenie fikcji prawnej przeciwdowodem jest niedopuszczalne²⁷. W postępowaniu administracyjnym rozwiązania zakładające przyjęcie fikcji prawnych odnoszą się do sytuacji opisanych poniżej.

Z całą pewnością przykładem przepisu, którego celem jest wzmocnienie pozycji procesowej strony poprzez wprowadzenie fikcji prawnej, jest art. 57 § 4 k.p.a., zgodnie z którym jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy lub w sobotę, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni.

Drugim przykładem zastosowania fikcji prawnej w Kodeksie postępowania administracyjnego jest przepis art. 65 § 2 k.p.a., w myśl którego podanie wniesione do organu niewłaściwego przed upływem przepisane terminu uważa się za wniesione z zachowaniem terminu. Obowiązkiem organu niewłaściwego w takim przypadku jest przekazanie podania organowi właściwemu. Jak słusznie zauważa A. Wróbel, organ niewłaściwy ma obowiązek przekazać takie podanie nawet wówczas, gdy jest ono złożone po terminie, gdyż strona musi mieć możliwość ewentualnego złożenia wniosku o przywrócenie terminu, któremu uchybiła²⁸. Fikcja prawna omawianego przepisu sprowadza się do przyjęcia, że organ właściwy w terminie otrzymał dane pismo, co w rzeczywistości nie ma miejsca.

O swego rodzaju fikcji prawnej można mówić również w przypadku doręczania pism. Dokonując analizy przepisów dotyczących doręczeń pod kątem zastosowania domniemań oraz fikcji prawnych, można wskazać w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego przykłady zastosowania fikcji prawnej: art. 41 § 2 k.p.a., czyli przyznanie pismu wysłanemu

²⁶ Na gruncie k.p.a. przykładem tego typu przepisów będą np. zakazy dowodowe odnośnie do niemożności składania zeznań w charakterze świadka (art. 82 k.p.a.).

²⁷ M. Cieślak, *Zagadnienia dowodowe w procesie karnym*, t. 1, Warszawa 1955, s. 124.

²⁸ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 409.

pod dotychczasowy adres – w przypadku zmiany tego adresu i niepoinformowaniu o tej zmianie organu prowadzącego postępowanie – skuteczności prawnej; art. 44 k.p.a. – tzw. doręczenie subsydiarne; art. 47 § 2 k.p.a. – tzw. doręczenie konkludentne; art. 49 k.p.a. – doręczenie pisma w formie obwieszczenia.

WARTOŚCI OGRANICZAJĄCE ZASADĘ PRAWDY OBIEKTYWNEJ PRZY DOMNIEMANIU I FIKCJI PRAWNEJ W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Jeżeli mowa jest o wartościach mających wpływ na zastosowanie domniemań prawnych, to można wskazać na istnienie dwóch grup takich wartości. Są to wartości ideologiczne oraz wartości techniczne. Za J. Wróblewskim można przyjąć, że wartościami ideologicznymi są:

[...] interesy, jakie chroni norma domniemania przy założeniu, że łatwiej jest nie przeprowadzić we właściwy sposób obalenia domniemania, niż je obalić. A skoro w razie braku dowodów przeciwnych sąd przyjmuje wniosek domniemania, treść tego wniosku należy traktować jako wyraz ochrony określonych interesów²⁹.

Takimi wartościami są np. zasada ochrony interesów oskarżonego w procesie karnym poprzez stosowanie reguły domniemania niewinności czy też dobro dziecka przy ograniczeniach związanych z próbami obalenia domniemania ojcostwa.

Wartości techniczne mają natomiast na celu usprawnienie działania sądu bądź organu, związane z podejmowaniem przez nie określonych decyzji. Do tych wartości zalicza się różnego rodzaju usprawnienia w postępowaniu mające na celu ułatwienie podjęcia rozstrzygnięcia (np. domniemanie doręczenia, domniemanie prawdziwości dokumentu urzędowego). Co do relacji pomiędzy wartością takiego rozstrzygnięcia podjętego na skutek zastosowania danego domniemania a zasadą prawdy obiektywnej to z pewnością opisane domniemania oparte na wartościach technicznych ograniczają tę zasadę, ale tylko i wyłącznie do momentu, w którym zostanie przeprowadzony przeciwdowód odnośnie do danego domniemania. *De facto* można stwierdzić, choć z pewnym zastrzeżeniem, że konflikt pomiędzy zasadą prawdy materialnej a domniemaniami nie występuje. Jeżeli bowiem ustawodawca przyjmuje pewien stan na podstawie wniosku domniemania, to stan ten będzie uznany aż do momentu przeprowadzenia przeciwdowodu. Jeżeli przeciwdowód nie istnieje, to należy przyjąć, iż wniosek domniemania zawiera prawidłowe ustalenia. Jeżeli jednak przeciwdowód istnieje, ale nie zostanie podniesiony przez uprawniony podmiot, mamy wówczas do czynienia z ewidentnym rozminięciem się zasady prawdy obiektywnej i domniemaniami prawnymi, co potwierdzałoby tezę, że zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym nie ma charakteru absolutnego i w pewnych sytuacjach podlega ograniczeniom.

Analiza przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego prowadzi do przyjęcia tezy, że jedynymi wartościami mającymi wpływ na zastosowanie domniemań oraz fikcji prawnych w ogólnym postępowaniu administracyjnym są wartości techniczne. W przypadku doręczeń pism czy też domniemania prawdziwości dokumentu urzędowego można wskazać na szybkość i prostotę postępowania oraz jego ekonomikę, natomiast przy domniemaniu peł-

²⁹ J. Wróblewski, *op. cit.*, s. 21.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

nomocnictwa oprócz tych wartości zastosowanie domniemania stwarza wyższy poziom zaufania obywateli do organów państwa. Jeżeli bowiem w sprawie oczywistej, gdzie zakres pełnomocnictwa nie budzi wątpliwości, a jako pełnomocnik występuje członek najbliższej rodziny strony, organowi wystarcza oświadczenie danej osoby, iż dysponuje wskazanym pełnomocnictwem, a organ to oświadczenie przyjmie, to z całą pewnością zaufanie do takiego organu wzrośnie, a tym samym cel domniemania zostanie spełniony.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004.
- Adamiak B., *Domniemanie prawidłowości milczącego załatwienia sprawy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr 114.
- Cieślak M., *Zagadnienia dowodowe w procesie karnym*, t. 1, Warszawa 1955.
- Dąbrowa J., *Znaczenie domniemań prawnych w polskim procesie cywilnym*, Warszawa–Wrocław 1962.
- Gizbert-Studnicki T., *Spór o domniemanie prawne*, „Państwo i Prawo” 1977, z. 11.
- Grzybowski S., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1974.
- Kunicki A., *Domniemania w prawie rzeczowym*, Warszawa 1969.
- Misiuk-Jodłowska T., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996.
- Nowacki J., *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003.
- Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977.
- Suwaj R., *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 1960, nr 30 poz. 168).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 1964, nr 43, poz. 296).
- Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Wróblewski J., *Domniemania w prawie – problematyka teoretyczna*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1973, nr 10.