

MONIKA CHLIPAŁA

PRZYRZECZENIE ADMINISTRACYJNE W SYSTEMIE PRAWNYCH FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

I. PRAWNA FORMA DZIAŁANIA ADMINISTRACJI – POJĘCIE

Prawne formy działania administracji stanowią stały obszar zainteresowań przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. W doktrynie problematyka ta obejmuje kwestie terminologiczne – definiowanie pojęcia „prawna forma działania administracji”, wyszczególnianie i klasyfikowanie rodzajów form działania przy pomocy wybranych kryteriów oraz określanie ich charakteru prawnego i właściwości.

Celem artykułu jest przedstawienie definicji i typologii prezentowanych w polskiej doktrynie na temat prawnych form działania administracji w kontekście występowania w nich przyrzeczenia administracyjnego. Powstaje bowiem pytanie, czy przyrzeczenie administracyjne, które nie jest w sposób ogólny unormowane w polskim prawie administracyjnym, stanowi wyodrębnioną formę działania, skoro występuje w ustawach materialnoprawnych.

Można przyjąć, że tradycją polskiej nauki prawa administracyjnego jest podejmowanie rozważań na temat pojęcia prawnych form działania od przytoczenia definicji sformułowanej przez Jerzego Starościaka. Jest to uzasadnione tym, że stanowi ona jedną z pierwszych definicji tego terminu oraz ma charakter zwięzły. Zgodnie z nią „prawna forma działania administracji to określony przepisem prawa typ konkretnej czynności organu administracyjnego, innymi słowy – dopuszczony prawem środek zastosowany przez administrację dla załatwienia określonej sprawy”¹.

Szczegółowego przeglądu stanowisk doktryny na temat prawnych form działania dokonuje Krystian M. Ziemiński w *Systemie prawa administracyjnego*². Autor konstruuje także, uwzględniając dotychczasowy dorobek nauki, definicję regulującą omawianego pojęcia. Zgodnie z nią: „przez formę prawną działania administracji rozumieć będziemy wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwen-

¹ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, w: T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 3, Warszawa 1978, s. 40.

² K. M. Ziemiński, *Podstawy problematyki*, w: A. Błaś et al. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 5: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 5-42.

cyjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej³. W ocenie autora „sprawą najistotniejszą wydaje się wskazanie, że formą prawną jest, dający się wyodrębnić spośród całości działań administracji, jako posiadający utrwalone cechy swoiste, prawem określony sposób realizacji zadań administracyjnych. Cechy swoiste muszą być choćby bardzo ogólnie określone prawem obowiązującym, tak aby dany sposób zastosowany mógł być zawsze w określonych okolicznościach oraz aby można było stwierdzić, iż w danych okolicznościach może, bądź ma być zastosowany sposób działania o takich właśnie cechach⁴.”

W nauce wskazuje się na potrzebę szerokiej definicji prawnych form działania, która pozwala uwzględnić ich wielość i różnorodność. Postulat taki formuluje Anna Wiktorowska, przyjmując, że w doktrynie prawa administracyjnego pojęciem prawnych form działania są określone sposoby wykonywania zadań przez administrację publiczną, która „działa za pomocą różnorodnych metod, sposobów i instrumentów prawnych. Różnorodność i wielorodzajowość tych form wymaga sformułowania takiej ich definicji, która będzie odpowiednio szeroka i elastyczna⁵.”

Definiowanie prawnych form działania w tym nurcie umożliwia podjęcie rozważań, czy pojawiające się w materiale normatywnym nowe formy są już na tyle wyodrębnione, iż można je zaliczać do systemu prawnych form działania administracji. Konstatacja ta jest szczególnie istotna w odniesieniu do przyrzeczenia administracyjnego, pozwala bowiem na prowadzenie badań nad ustaleniem jego miejsca w obszarze poruszanej problematyki, zarówno poprzez analizowanie poglądów przedstawicieli nauki (co jest przedmiotem niniejszego artykułu), jak i poszukiwanie jego cech swoistych zgodnie z obowiązującymi aktami normatywnymi, które tę formę wprowadzają.

II. PRYZRZECZENIE ADMINISTRACYJNE W TYPOLOGIACH PRAWNYCH FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

Podjmując próbę odpowiedzi na pytanie, czy przyrzeczenie administracyjne zajmuje już stałe miejsce w typologiach prawnych form działania administracji prezentowanych w nauce prawa, warto zwrócić uwagę na dwa aspekty. Pierwszy chronologiczny – dotyczy tego, od kiedy przedstawiciele doktryny zaczęli wymieniać w katalogach prawnych form działania przyrzeczenie administracyjne, drugi – obejmuje charakterystykę poglądów autorów wyróżniających tę formę działania, nie ma bowiem w tym obszarze jednolitości stanowisk.

³ K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138.

⁴ *Ibidem*.

⁵ A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, w: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 359.

1. W nawiązaniu do aspektu chronologicznego w systemie prawnych form działania, w kontekście przyrzeczenia administracyjnego, można wyróżnić dwa okresy: pierwszy – okres, w którym w nauce prawa administracyjnego nie dokonywano klasyfikacji prawnych form działania, wyróżniano bowiem głównie akt administracyjny, rozumiany szeroko jako każda czynność administracji.

Okres drugi jest związany z kształtowaniem się teorii na temat prawnych form działania i ich rodzajów. W doktrynie za pionierskie w tym obszarze traktuje się opracowania Mariana Zimmermanna⁶ oraz Jerzego Starościaka⁷. Wówczas „klasyczny dorobek nauki prawa administracyjnego związany z aktem administracyjnym stopniowo wzbogacał się o charakterystyki innych form działania, coraz częściej używanych w praktyce”⁸. Etap ten cechuje się odrębnością prezentowanych poglądów. W podobnym czasie wyrażono stanowiska, że w klasyfikacjach prawnych form działania wyszczególnia się przyrzeczenie administracyjne oraz poglądy, w których ta forma nie jest wymieniana. Wskazanie daty, od której przyrzeczenie administracyjne pojawia się w katalogu prawnych form działania, nie jest łatwe i ma charakter umowny⁹. Za taki punkt można przyjąć wypowiedzi formułowane przez Wojciecha Tarasa¹⁰ oraz Janusza Łętowskiego¹¹. Autorzy ci jako pierwsi, podejmując problematykę prawnych form działania, wymieniają przyrzeczenie administracyjne.

Wyszczególnienie tych okresów służy podkreśleniu, że ewolucja stanowi nieodłączną cechę prawnych form działania. Obecnie w odniesieniu do przyrzeczenia administracyjnego w nauce prawa są prezentowane stanowiska, zgodnie z którymi przyrzeczenie jest formą działania administracji. Występują także typologie, w których przyrzeczenie administracyjne nie jest wymieniane, a nawet neguje się potrzebę wyodrębnienia takiej formy działania.

⁶ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 321-324. Autor dokonuje systematyki prawnych form działania administracji, wyróżniając działania prawne (wśród których akt administracyjny jest traktowany jako form szczególna), działania faktyczne oraz czynności egzekucyjne.

⁷ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957. Formy działania według autora zostały usystematyzowane z uwzględnieniem podziału na sferę zewnętrzną oraz wewnętrzną. W sferze zewnętrznej wyróżnił: stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie porozumień administracyjnych, zawieranie umów, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej, wykonywanie czynności materialno-technicznych. Natomiast w sferze wewnętrznej zostały wymienione: akty generalne stosowania prawa, polecenia służbowe, czynności materialno-techniczne.

⁸ J. Łukasiewicz, K. Kłosowska, *Słowo o przyrzeczeniu administracyjnym*, w: J. Boć, L. Dziewiecka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 99.

⁹ Szczegółowego przeglądu typologii prawnych form działania w polskiej nauce prawa administracyjnego dokonuje K. M. Ziemiński w monografii *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138-153.

¹⁰ Por. m.in.: W. Taras, *Prawny obowiązek informowania obywateli przez organy administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 1, s. 68; W. Taras, *Przyrzeczenie administracyjne*, w: M. Mozgawa, M. Mazur, J. Stelmasiak, T. Bojarski (red.), *Polska lat 90-tych. Przemiany państwa i prawa*, Lublin 1997, s. 145-155.

¹¹ Por. m.in.: J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 192-193.

Z klasyfikacji współczesnych dotyczących form działania, w których nie szczególnie się przyrzeczenia administracyjnego, można wskazać systematykę proponowaną przez E. Urę, która wymienia: akt normatywny, akt administracyjny, porozumienie administracyjne, umowę cywilnoprawną, ugode oraz inne prawne formy działania, do których zaliczono działania społeczno-organizatorskie i czynności materialno-techniczne¹².

W nauce przedstawiane jest także podejście, zgodnie z którym w obecnym stanie prawnym nie ma przesłanek pozwalających na traktowanie przyrzeczenia administracyjnego jako wyodrębnionej formy działania. Zdaniem K. M. Ziemskiego „na gruncie obecnie obowiązującego prawodawstwa polskiego można podnosić uzasadnione wątpliwości co do celowości wyróżniania przyrzeczenia jako formy prawnej działania administracji. Prawodawca jednoznacznie określa wszak, że przyrzeczenie jest dokonywane w drodze wyrażenia przez organ administracji publicznej swojej woli w decyzji administracyjnej”¹³. Polemizując z poglądami wyróżniającymi przyrzeczenie administracyjne w katalogu prawnych form działania, autor wskazuje, że występujące w obowiązującym ustawodawstwie przykłady „nie wydają się wystarczającymi dla uznania przyrzeczenia za odrębną prawną formę działania administracji, a co najwyżej pozwalają na zaliczenie go do działań, które choć podejmowane w odmiennych formach łączy to, że wywołują szczególny skutek w postaci związania administracji obowiązkiem określonych zachowań w przyszłości”¹⁴.

Sceptycznie wypowiadają się także Jan Łukasiewicz i Katarzyna Kłosowska, zdaniem których „dyskusyjne jest uznanie przyrzeczenia jako formy działania. Można je charakteryzować jako rodzaj nieformalnych działań administracji (jak przykładowo czyni to doktryna niemiecka) lub też jako rodzaj metody działania administracji, przy czym przynależność przyrzeczenia do tych kategorii wydaje się sprawą otwartą”¹⁵.

2. Celem drugiego z wymienionych wcześniej aspektów jest przedstawienie poglądów autorów wyróżniających przyrzeczenie administracyjne w systemie prawnych form działania. Na początek można skonstatować, że w większości współcześnie przedstawianych typologii prawnych form działania wyróżnia się przyrzeczenie administracyjne. Nie oznacza to, że równocześnie jest podejmowana pogłębiona refleksja nad jego charakterem prawnym, ale świadczy o tym, że w nauce dostrzega się występowanie tej instytucji.

Na podstawie prezentowanych w literaturze stanowisk można wyodrębnić trzy nurty dotyczące miejsca przyrzeczenia administracyjnego w systemie prawnych form działania.

Pierwszy, zgodnie z którym przyrzeczenie administracyjne jest samodzielną jednostronną formą działania. Przyjęcie tego twierdzenia nie oznacza, że jego zwolennicy traktują przyrzeczenie w ten sam sposób, w ramach tego po-

¹² Por. E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 86-119.

¹³ K. M. Ziemiński, op. cit., s. 63.

¹⁴ Ibidem, s. 71.

¹⁵ J. Łukasiewicz, K. Kłosowska, op. cit., s. 100.

dejsia można bowiem wyróżnić poglądy przyjmujące, że: 1) przyrzeczenie administracyjne jest szczególnego rodzaju aktem administracyjnym, w którym organ wiążąco zobowiązuje się do przyszłego działania, z reguły wydania przez administrację kolejnej decyzji administracyjnej umożliwiającej realizację docelowego zamierzenia; 2) przyrzeczenie administracyjne stanowi odrębną od aktu administracyjnego jednostronną prawną formą działania, o zbiorczym charakterze, powiązaną z innymi rodzajami tych form.

Pogląd, zgodnie z którym przyrzeczenie administracyjne jest szczególnego rodzaju aktem administracyjnym, przyjmuje m.in. Zygmunt Niewiadomski. Autor umieszcza przyrzeczenie administracyjne w zewnętrznych formach działania administracji, tuż po akcie normatywnym i akcie administracyjnym¹⁶. „Przyrzeczenie przybiera postać szczególnego rodzaju aktu administracyjnego, w którym organ wiążąco zobowiązuje się do przyszłego działania, z reguły wydania przez administrację kolejnej decyzji administracyjnej umożliwiającej realizację docelowego zamierzenia”.

W tej grupie mieście się także stanowisko A. Wiktorowskiej, zgodnie z którym „nowym, sformalizowanym już jednak zjawiskiem w działaniach administracji publicznej jest też przyrzeczenie (np. promesa wydania koncesji, decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, przyrzeczenie wydania wizy wjazdowej w celu repatriacji). Przyrzeczenie jako wyraz woli organu jest aktem administracyjnym szczególnego rodzaju”¹⁷.

Jak wspomniano, w grupie zwolenników wymieniających przyrzeczenie administracyjne w typologii prawnych form działania prezentowane jest także stanowisko „odrywające” je od aktu administracyjnego, na rzecz poglądu, zgodnie z którym przyrzeczenie administracyjne stanowi odrębną od aktu jednostronną prawną formą działania, o zbiorczym charakterze, powiązaną z innymi rodzajami tych form.

Małgorzata Stahl traktuje przyrzeczenie administracyjne jako „konstrukcję nie w pełni sformalizowaną i zinstytucjonalizowaną, będącą konstrukcją prawną odmienną od przyrzeczenia publicznego uregulowanego w kodeksie cywilnym”¹⁸. Autorka zwraca uwagę, że przyrzeczenie może występować w sferze stanowienia i stosowania prawa i wiązać się ze stosowaniem przez organ administracji publicznej różnych prawnych form działania. Stosowanie przyrzeczenia administracyjnego nie może być wiązane wyłącznie z rozpatrywaniem sprawy załatwianej w formie decyzji. „Przyrzeczenie administracyjne nie może być traktowane już tylko jako podgrupa w ramach prawnej formy aktu administracyjnego, staje się natomiast odrębną jednostronną prawną formą działania, o zbiorczym charakterze, powiązaną z innymi rodzajami tych form”¹⁹.

¹⁶ Z. Niewiadomski, w: Z. Niewiadomski et al., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 195-196.

¹⁷ A. Wiktorowska, op. cit., s. 383-384.

¹⁸ M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 404.

¹⁹ M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, w: A. Błaś et al. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 5, s. 395.

Na podstawie poglądów prezentowanych w doktrynie jako drugie można wskazać stanowisko przyjmujące, że przyrzeczenie administracyjne jest szczególną, nietypową formą działania administracji, niebędącą aktem administracyjnym oraz posiadającą cechy właściwe dla działań dwustronnych. W ramach tego stanowiska, w katalogu prawnych form działania przyrzeczenie administracyjne umieszcza się między umową a decyzją. Bywa ono także zaliczane do niewładczych form działania.

Jan Zimmermann, wymieniając w systematyce prawnych form działania przyrzeczenie administracyjne, ujmuje je w kategorii czynności dwustronnych. Autora zaznacza, że „przyrzeczenie administracyjne jest szczególną odmianą przyrzeczenia publicznego i można się w nim dopatrzeć cech właściwych działaniom dwustronnym administracji publicznej”²⁰.

Elementy dwustronności w konstrukcji przyrzeczenia administracyjnego dostrzega także Irena Lipowicz. Autorka nie wypowiada się jednak w tej kwestii w sposób kategoryczny, oddzielając przyrzeczenie od aktu administracyjnego. Zauważa, że „w otoczeniu aktu administracyjnego przykładem nowego elementu w siatce pojęciowej stało się przyrzeczenie publiczne. Mamy do czynienia z sytuacją, w której klasyczny katalog prawnych form działania administracji uległ wzbogaceniu o formę polegającą na oświadczeniu woli organu zobowiązującego się do konkretnego zachowania teraz lub w przyszłości”²¹. „Powstaje pytanie, czy jednostronność przyrzeczenia daje się utrzymać we wszystkich przypadkach. Formułując przyrzeczenie co do treści przyszłego aktu administracyjnego, organ administracyjny wchodzi przecież w istotę w relację z przyszłym adresatem aktu, który daje się już zidentyfikować. Dwustronność nie jest jeszcze kompletna, bo mimo promesy przyszły adresat aktu może się jeszcze wycofać i po jego stronie nie powstaje roszczenie organu o zwrot kosztów skomplikowanego procesu decyzyjnego, np. lokalizacji inwestycji”²². W opinii autorki „należy spodziewać się powstawania w przyszłości – w ramach kategorii aktu administracyjnego – podkategorii takich aktów”.

Należy zauważyć, że w poglądach odwołujących się do dwustronności przyrzeczenia administracyjnego nie chodzi o jednoznaczne stwierdzenie, że mamy do czynienia z dwustronną formą działania, dla której charakterystyczne jest złożenie oświadczeń woli przez dwa różne podmioty. Wskazywanie na dwustronność przyrzeczenia administracyjnego może służyć podkreśleniu, że jest to działanie wywołujące skutki wobec osób trzecich, jednakże sformułowane przez organ oświadczenie woli jest działaniem jednostronnym.

W typologiach prawnych form działania, w których wyróżnia się przyrzeczenie administracyjne, występuje także podejście traktujące przyrzeczenie jako formę działania administracji bez kwalifikowania jej do działań jednostronnych czy dwustronnych.

²⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 535.

²¹ I. Lipowicz, *Dylematy siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, w: J. Zimmermann (red.), op. cit., s. 32.

²² Ibidem, s. 33.

Eugeniusz Ochendowski zalicza przyrzeczenie do form specjalnych, obok ugody administracyjnej i porozumienia administracyjnego. Krystian M. Ziemiński trafnie wskazał, że pewne zastrzeżenia może budzić zaliczenie przyrzeczenia do działań niewładczych, ponieważ „charakter władczy tej formy działania na gruncie polskiego prawodawstwa wydaje się przesądzony”²³.

Zbigniew Leoński w katalogu prawnych form działania administracji, w kategorii inne prawne formy (poza traktowanymi jako podstawowe: aktem administracyjnym, aktami generalnymi administracji publicznej powszechnie obowiązującymi, generalnymi aktami wewnętrznymi administracji publicznej oraz aktami planowania w administracji publicznej) wymienia promesę wydania decyzji, którą uważa za szczególną formę działania administracji²⁴.

Stanisław Biernat odróżnia przyrzeczenia administracyjne od promes, które – w jego ujęciu – są „ukształtowaną instytucją prawną, ponieważ określona została forma oraz skutki jej udzielenia, zarówno dla organu, jak i adresata”. Natomiast w odniesieniu do przyrzeczeń takich regulacji brakuje. Autor nie wskazuje wprost, że przyrzeczenie jest formą działania administracji, ale zwraca uwagę na „konieczność określenia ich charakteru prawnego i mocy wiążącej, na wzór regulacji prawnej promesy koncesji”²⁵.

Wojciech Taras umieszcza przyrzeczenie pomiędzy oświadczeniem woli (aktem administracyjnym) a oświadczeniem wiedzy (informacją urzędową)²⁶. Zdaniem autora „przyrzeczenie administracyjne jest oświadczeniem woli załatwienia określonej sprawy w sposób przyrzeczony; zawiera obietnicę co do przyszłej określonej czynności”²⁷.

III. OTWARTY KATALOG PRAWNYCH FORM DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

Niezależnie od różnic prezentowanych w doktrynie w obszarze typologii prawnych form działania można przyjąć, że łączy je teza o konieczności szerokiej definicji i otwartego katalogu tych form oraz niezbędności ich ewolucji.

Tego typu poglądy były formułowane już w okresie międzywojennym. Od kiedy zaczęto badać i opisywać w nauce prawa administracyjnego formy działania administracji, czy określone wykonywane przez nią czynności (gdyż pojęcie form działania pojawiło się później) równocześnie zauważano, że nie jest to cel sam w sobie. Leopold Jaworski dostrzegł, że „formy prawne ulegać mu-

²³ K. M. Ziemiński, op. cit., s. 62.

²⁴ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 304.

²⁵ S. Biernat, *Promesa koncesji*, w: H. Olszewski, B. Popowska (red.), *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, t. 2, Poznań 1997, s. 52.

²⁶ W. Taras, *Zalecenie, ostrzeżenie i przyrzeczenie administracyjne w systemie form działania administracji publicznej*, w: T. Bąkowski (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały z konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000, s. 468.

²⁷ W. Taras, op. cit., s. 150.

szą ciągłej ewolucji, rozwijać się, określenie zamkniętych ich katalogów jest nieproduktywne²⁸.

W nauce konieczność otwartego katalogu prawnych form działania i akceptacja dla jego zmienności uzasadniana jest ewolucją w zakresie zadań oraz funkcji wykonywanych przez administrację publiczną. Stanowi niejako odpowiedź na przeobrażenia dotyczące roli współczesnej administracji. Eugeniusz Ochendowski wskazuje, że „prawne formy działania administracji wyznaczone są zróżnicowaniem tej administracji i realizowanych przez nią funkcji”²⁹. Podkreśla się, że „ewolucja funkcji administracji publicznej, przeobrażenia jej społecznych uwarunkowań, przemiany cywilizacyjne wpływają na zmiany w katalogu prawnych form działania administracji, a zwłaszcza w proporcjach między poszczególnymi formami”³⁰.

Na zasadność podjęcia działań w kierunku „modernizacji” prawnych form działania administracji szczególną uwagę zwracał J. Łętowski, podkreślając, że „dotychczasowy prawny system tych form jest niepełny i niewystarczający”³¹. W ocenie autora „celem systemu prawnych form działania administracji nie jest wyłącznie to, by z określonymi zachowaniami powiązać zawsze te same skutki prawne. Zadaniem tego systemu jest także (jeśli nie głównie) aktywne organizowanie i kierowanie procesami administrowania, a więc nie tylko zapewnienie ochrony interesom administrowanych, lecz również spowodowanie pozytywnej realizacji tych wartości, które zostały zaprogramowane w normach prawa administracyjnego”³². Autor prognozował, że „można się spodziewać zmian idących w kierunku wykształcenia elastycznego i otwartego systemu działania administracji, poddanego pewnym stałym i nienaruszalnym zasadom o konstytucyjnym charakterze (z zasadą praworządności na czele, ale również z uwzględnieniem zasady zaufania, celowości i innych), ale mniej niż dotychczas sztywnego i sformalizowanego”³³.

Elastyczność jako „specjalną wartość działań administracji” podkreśla także J. Zimmermann, wskazując, że nie może być ona rozumiana „tylko jako pewien przywilej administracji, ale jako maksymalne ułatwienie obywatelowi możliwości dochodzenia jego praw i interesów prawnych”³⁴.

Krystian M. Ziemiński wskazuje na ścisłą zależność między trwałością form działania, która w ocenie autora nie ma charakteru bezwzględnego, a obowiązującym prawem. „Obowiązujące prawo uwzględniać musi zmienną rzeczywistość, zmieniają się również formy prawne działania administracji. Każdorazowo bowiem o ostatecznym kształcie form prawnych przesądza prawodawca, stanowiący system norm obowiązujących w danym miejscu i czasie”³⁵. Autor podziela także pogląd o niemożliwości sformułowania zamkniętego katalogu

²⁸ K. M. Ziemiński, op. cit., s. 20.

²⁹ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 153.

³⁰ J. Łukasiewicz, K. Kłosowska, op. cit., s. 99.

³¹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne...*, s. 135.

³² Ibidem, s. 132.

³³ Ibidem, s. 134.

³⁴ J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć ogólnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 71, 2009, z. 2, s. 167-168.

³⁵ K. M. Ziemiński, op. cit., s. 143.

form prawnych działania. Zarazem jednak zaznacza, że „nie do zaakceptowania wydaje się zrezygnowanie z prób systematyzowania form dopuszczonych na gruncie określonego systemu norm prawa, opisywania ich oraz formułowania postulatów pod adresem prawodawcy celem ich doskonalenia, dostosowywania do bieżących potrzeb”³⁶.

Reasumując, w systemie prawnych form działania można przyjąć za akceptowane twierdzenie, zgodnie z którym katalog prawnych form działania jest otwarty, co jest determinowane koniecznością ciągłego poszukiwania przez ustawodawcę nowych form najlepiej służących realizacji zadań publicznych, ale także wartości i zasad uznawanych za podstawowe w danym systemie prawnym oraz zapewniających odpowiednie standardy ochrony administrowanym. W obszarze prawnych form działania za pożądane należy uznać, z jednej strony względną stałość, nieustanna bowiem zmienność prowadzi do destabilizacji, która dla funkcjonowania administracji publicznej nigdy nie jest odpowiednia, a z drugiej strony elastyczność w kierunku poszukiwania nowych form działania. Ewolucja w zakresie rodzajów prawnych form działania administracji jest nieunikniona i zarazem niezbędna.

IV. PRYZRZECZENIE ADMINISTRACYJNE JAKO PRAWNA FORMA DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

Odpowiedź na pytanie – czy w obecnym stanie prawnym przyrzeczenie administracyjne można już traktować jako samodzielną, wyodrębnioną formę działania – wymaga analizy zarówno poglądów nauki prawa, jak i obowiązującego ustawodawstwa. Jak słusznie zauważa K. M. Ziemiński, „dokonując ustaleń doktrynalnych, nie sposób abstrahować od obowiązującego stanu prawnego”³⁷. W związku z tym, że przedmiotem artykułu są ustalenia podejmowane przez doktrynę prawa administracyjnego, prezentowane argumenty nie mają charakteru wyczerpującego.

Kwestię wyodrębnienia przyrzeczenia administracyjnego w systemie prawnych form działania administracji można rozpatrywać na różnych płaszczyznach, w szczególności z punktu widzenia teorii prawnych form działania oraz zasad prawa administracyjnego, jego aksjologii, ich realizacji mają bowiem służyć prawne formy działania.

W doktrynie wskazuje się, że „wyodrębnienie prawnej formy działania ma miejsce wtedy, gdy jej cechy prawne są dostatecznie wyraźnie sprecyzowane. Ustalenie, czy mamy do czynienia z nową prawną formą działania administracji, wymaga zatem badania zmian zachodzących w sposobach realizacji zadań publicznych. Niektóre prawne formy działania są stosowane samoistnie, inne w połączeniu z pozostałymi formami, a niekiedy ustawy przewidują możliwość wyboru prawnej formy działania”³⁸. W tym kontekście przyrzeczenie

³⁶ Ibidem, s. 95.

³⁷ Ibidem, s. 98.

³⁸ M. Stahl, *op. cit.*, s. 327.

administracyjne można określić jako formę działania stosowaną w połączeniu z innymi formami. Połączenie to oznacza, że realizacja złożonego przez organ zobowiązania wymaga podjęcia działań służących urzeczywistnieniu przyrządzonego skutku, czyli zastosowania jednego z typów prawnych form działania administracji, np. decyzji administracyjnej, umowy cywilnoprawnej, czynności materialno-technicznej. Można mówić o niesamoistności przyrządzenia administracyjnego, która wyraża się w tym, że nie stanowi ono jednego typu czynności. Z innej perspektywy niesamoistność przyrządzenia administracyjnego przejawia się w konieczności wydania aktu finalnego (podjęcia czynności finalnej) w celu realizacji zobowiązania organu wyrażonego w przyrządzeniu. Wydanie przyrządzenia administracyjnego poprzedza zastosowanie przez organ innej prawnej formy działania.

Uwzględniając powyższe, można przyjąć, że występujące w doktrynie rozbieżności związane z jednoznacznym umiejscowieniem przyrządzenia w katalogu prawnych form działania mają znaczenie drugorzędne. Ważniejsze jest poszukiwanie jego cech istotnych, na podstawie których można ustalić, że doszło do złożenia przez organ przyrządzenia administracyjnego. Z punktu widzenia typu czynności jest ono wewnętrznie na tyle różnorodne, że jakiegokolwiek próby klasyfikacji okazują się niepełne. Nie wyklucza to rozważań na temat typologii w ramach przyrządzeń administracyjnych, gdzie forma działania, w której organ wyraża swoje oświadczenie woli, może być kryterium różnicującym przyrządzenia administracyjne.

Nawiązując do przytoczonego wyżej poglądu M. Stahl, w odniesieniu do przyrządzenia administracyjnego powstaje także kwestia, czy jego cechy prawne są dostatecznie wyraźnie sprecyzowane, co uzasadnia wyodrębnienie prawnej formy działania. Na podstawie obowiązującego stanu prawnego można stwierdzić, że przyrządzenie administracyjne jest prawnie uregulowane, chociaż w stopniu niewystarczającym. Mamy zatem do czynienia z prawną formą działania, której, w porównaniu z innymi formami, stopień unormowania prawnego jest mniejszy. Można go ocenić jako niewystarczający, biorąc pod uwagę, że w relacjach administracji publicznej z administrowanymi przyrządzenie administracyjne może przyczyniać się do budowy zaufania, co w procesach administrowania wydaje się istotną wartością. W przypadku przyrządzenia administracyjnego zwraca uwagę brak regulacji ogólnych, co jest konsekwencją nieuchwalenia ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego. Próby ujęcia przyrządzenia w ogólne ramy prawne były podejmowane w projektach tej ustawy z 25 kwietnia 1988 r. i z 15 grudnia 1996 r. oraz w projekcie z 2008 r. W tym ostatnim proponowano następujące unormowanie przyrządzenia administracyjnego: Organ administracji publicznej, który złożył w formie pisemnej przyrządzenie załatwienia w określony sposób sprawy jakiegokolwiek podmiotu, jest nim związany, chyba że było ono sprzeczne z prawem, niewykonalne, wyludzone przez podanie faktów lub okoliczności niezgodnych z prawdą albo gdy nastąpiła zmiana stanu faktycznego, której nie można było przewidzieć wcześniej lub uległ zmianie stan prawny uniemożliwiający wykonanie przyrządzenia. Propozycja ta nawiązuje do wersji przedstawianych we wcześniejszych projektach.

W doktrynie wskazuje się, że „działalność administracji tak co do treści, jak też co do form podlega regulacji prawnej (z niejednakowym stopniem konkretności)”³⁹. W przypadku przyrzeczenia administracyjnego ma miejsce niski stopień jego konkretyzacji. Jego wyrazem są regulacje zawarte w ustawach materialnoprawnych wprowadzających tę formę działania do praktyki administrowania. Jest zrozumiałe, że zakres unormowań prawnych dotyczących poszczególnych form działania zawsze będzie zróżnicowany, co jest związane także z powszechnością stosowania danej formy. Jest to widoczne przy porównaniu stopnia uregulowania decyzji administracyjnej a innych form działania. Niemniej jednak w odniesieniu do każdej formy działania konieczne jest określone minimum regulacji prawnej. W odniesieniu do przyrzeczenia administracyjnego, jeżeli potraktuje się przytoczoną wyżej propozycję legislacyjną jako punkt wyjścia, można przyjąć, że składają się na nie: określenie podmiotu administrującego właściwego do złożenia przyrzeczenia oraz jego adresata, przedmiotu przyrzeczenia administracyjnego, którym jest zobowiązanie się organu do podjęcia określonych działań w przyszłości oraz formy, w której powinno zostać złożone. Istotne jest także wymienienie okoliczności, których wystąpienie uzasadnia niewykonanie przyrzeczenia administracyjnego, bez narażania się na zarzut naruszenia prawa. Ważne, aby katalog takich sytuacji miał charakter zamknięty, a sposób ich określenia nie zawierał zwrotów nieostrych.

Drugą z wymienionych wyżej płaszczyzn jest badanie przesłanek wyodrębnienia prawnej formy działania przez pryzmat wartości i zasad obowiązujących w danym systemie prawnym. Jak zauważa Adam Błaś: „administracja nie pracuje sama dla siebie. Cała aktywność organów administracyjnych zawsze ma znaczenie dla obywatela. Aktywność administracyjna organów administracji publicznej podejmowana jest dla urzeczywistnienia praw i wolności człowieka i obywatela. Rolą władz publicznych jest pogłębianie poczucia pewności realizowania przez obywateli swych praw i korzystania z wolności. Wtedy rośnie zaufanie obywateli do państwa i do administracji”⁴⁰. Funkcjonowanie w systemie prawnym przyrzeczenia administracyjnego może się przyczynić do realizacji tych postulatów. Jest ono zakotwiczone w zasadach demokratycznego państwa prawnego, zwłaszcza zasadzie zaufania obywateli do państwa i prawa oraz prawie do dobrej administracji. Są to zasady istotne z punktu widzenia funkcji przyrzeczenia administracyjnego i uzasadniają utrwalenie jego miejsca w katalogu prawnych form działania.

Nie jest przedmiotem niniejszego artykułu szczegółowe omawianie wymienionych zasad. Warto jednak przytoczyć sposoby ich ujmowania w literaturze. Janusz Łętowski, wymieniając zasadę zaufania obywateli do praworządności i racjonalności działania organów administrujących, wskazuje, że „w praworządnym państwie obywatel powinien móc przewidywać przyszłe rozstrzygnięcia i inne działania władz, a także mieć możliwość rozsądnego i spokojnego przygotowania się do nich”; „nikt nie powinien być narażony na uszczerbek

³⁹ M. Stahl (red.), op. cit., s. 377.

⁴⁰ A. Błaś, *W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, w: J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Rzeszów 2004, s. 63-64.

(majątkowy lub inny) tylko dlatego, że działał zgodnie z zaufaniem do zgodności z prawem i racjonalności działań organów administracji (np. zgodnie z udzieloną mu oficjalnie informacją)⁴¹. Jednym z obszarów oddziaływania wymienionej zasady jest dotrzymywanie przyrzeczeń składanych przez organy administracji.

Wojciech Taras wskazuje, że zasada ochrony zaufania obywateli do organów państwa „chroni zaufanie obywateli do tego, iż: 1) długo istniejące stosunki między administracją i obywatelami nie zostaną zmienione bez koniecznej potrzeby, 2) administracja dotrzyma złożonych przyrzeczeń i będzie obstawać przy zajętych stanowiskach, 3) dokonywane przez nią czynności są zgodne z prawem”⁴².

W odniesieniu do prawa do dobrej administracji na uwagę zasługują wypowiedzi J. Zimmermanna. Autor podkreśla, że prawo to staje się najważniejszą wartością we współczesnym prawie administracyjnym, które powinno gwarantować dobrą administrację⁴³. „Coraz powszechniejsze stosowanie pojęcia „dobra administracja” oznacza pewien charakterystyczny zwrot w podejściu do prawa administracyjnego: przestaje ono być skierowane tylko na to, żeby je dokładnie wykonać i zrealizować (nawet na granicy dowolności przy uznaniu administracyjnym), ale na to, żeby osiągnąć cel wartościowy dla obywatela a tym samym dla Państwa, żeby zrealizować wartości, które tkwią u podstaw demokratycznego państwa prawnego”⁴⁴.

W kontekście wymienionych zasad argumentem na rzecz wprowadzenia przyrzeczenia administracyjnego jest jego użyteczność, zarówno dla administrujących, jak i administrowanych, których dobro powinno stanowić podstawowy cel działania administracji. Niezbędne są ustalenia dotyczące kształtu normatywnego przyrzeczenia administracyjnego, tak by służyło osiąganiu założonych dla niego celów (funkcji). W doktrynie podkreśla się także, że „przyrzeczenie administracyjne pozwala stabilizować rozstrzygnięcia administracji publicznej i podnosić stopień pewności obywateli. Cykl powtarzających się w treści przyrzeczeń podnosi bowiem przewidywalność działań administracji. Wyraźnie zauważalna jest korelacja pomiędzy przyrzeczeniem a postulatami dobrej administracji”⁴⁵.

V. PODSUMOWANIE

W doktrynie prawa administracyjnego akceptowana jest teza „o niemożności traktowania tradycyjnych katalogów prawnych form działania jako zamkniętych i niezmiennych, w sytuacji zmieniającego się otoczenia administra-

⁴¹ J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 119.

⁴² W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1992, s. 167-168 i cytowana tam literatura.

⁴³ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 87.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 88.

⁴⁵ J. Łukasiewicz, K. Kłosowska, *op. cit.*, s. 103.

cji, rozrostu jej zadań i struktur i rozwoju form związanych z wykonywaniem określonych zadań i funkcji⁴⁶.

Ewolucja w ramach katalogu form prawnych wyraża się w występowaniu obok form uznawanych za tradycyjne, typowo administracyjne (jak akt administracyjny, akt normatywny administracji) nowych, z których część jest już traktowana jako działania wyodrębnione (np. formy dwustronne), a część pozostaje w sferze dyskusji, jak przyrzeczenie administracyjne czy umowa administracyjna.

Ciągle aktualna jest konstatacja J. Łętowskiego, który stwierdził, że „na oficjalne i wyraźne stwierdzenie w prawie, że przyrzeczenie jest osobnym prawnym środkiem działania administracji trzeba będzie jeszcze nieco poczekać, aczkolwiek wydaje się to nieuchronne⁴⁷”.

Formy działania powinny odpowiadać aktualnym potrzebom administrujących oraz administrowanych. W ich tworzeniu należy uwzględniać aktualne tendencje w administracji publicznej, którymi współcześnie są dążenia do upodmiotowienia jednostki, co wyraża się w formułowaniu określonych oczekiwań wobec administracji oraz budowy zaufania w relacjach z administracją. Przyrzeczenie administracyjne odpowiada tym postulatom.

dr Monika Chlipała
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
chlipalm@uek.krakow.pl

AN ADMINISTRATIVE PROMISE IN THE SYSTEM OF LEGAL FORMS OF ADMINISTRATIVE TYPES OF ACTION

Summary

The article presents the characteristics of the administrative promise in the system of legal forms of administrative action. The author quotes opinions of representatives of administrative law on the place of an administrative promise in legal forms of administrative action. Under Polish administrative law legal regulations concerning this form of action are fragmentary. Observations presented in this article illustrate that the functioning of an administrative promise can contribute to the implementation of important values expressed in the principle of confidence of citizens in the state and law and the right to good administration.

⁴⁶ M. Stahl, op. cit., s. 402.

⁴⁷ J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, s. 153.

