

Monika Chlipała

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ORCID: 0000-0001-6216-2601

**Z PROBLEMATYKI ODMOWY UDZIELENIA
AKTU UWARUNKOWANEGO
PRZYRZECZENIEM ADMINISTRACYJNYM****Wprowadzenie**

Przyrzeczenie administracyjne (promesa) jest unormowane w polskim systemie prawnym w sposób fragmentaryczny. Odpowiednie regulacje prawne występują przede wszystkim w ustawach dotyczących reglamentowanej działalności gospodarczej, odnosząc się do przyrzeczenia wydania koncesji bądź zezwolenia. W doktrynie najczęściej przyrzeczenie jest traktowane jako forma działania, jednak przedstawiane są różne typologie w kwestii jej charakteru prawnego. Na podstawie prezentowanych w literaturze stanowisk można wyróżnić kwalifikowanie przyrzeczenia administracyjnego jako: samodzielnej jednostronnej formy działania będącej szczególnym rodzajem aktu administracyjnego¹; jednostronnej formy działania o charakterze zbiorczym, odrębnej od aktu administracyjnego²; nietypowej formy działania niebędącej aktem administracyjnym oraz posiadającej cechy właściwe dla działań dwustronnych³.

W doktrynie wskazuje się, że przyrzeczenie służy ograniczeniu występującej w prawie administracyjnym nieprzewidywalności treści legalnego działania administracji⁴. Podkreśla się, że w konstrukcji prawnej przyrzeczenia istotne jest dobro

¹ Z. Niewiadomski [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 195–196.

² M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. V: *Prawne formy działania administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, Warszawa 2013, s. 395.

³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 443.

⁴ W. Jakimowicz, *Kilka uwag o niepewności w prawie administracyjnym* [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012, s. 216. Zob. też: J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 371 i n.

obywateli, pewność, stabilność i przewidywalność działania administracji, stanowiące wyraz „dobrej administracji”⁵. W przyrzeczeniu administracyjnym organ zobowiązuje się do dokonania określonej czynności, z reguły wydania wskazanego w przyrzeczeniu aktu (koncesji czy zezwolenia), po spełnieniu przez adresata przyrzeczenia określonych w nim warunków. Z punktu widzenia jednostki ważna jest funkcja gwarancyjna przyrzeczenia administracyjnego. Konsekwencją wydania przyrzeczenia jest następnie wydanie aktu przyrzeczonego. Takim rozwiązaniem jest zainteresowany zarówno adresat, który dąży do uzyskania aktu określonego w przyrzeczeniu, jak i organ, który poprzez realizację przyrzeczenia spełnia zawarte w nim zobowiązanie do dokonania wskazanej czynności. Z jednej strony zatem sytuacje, w których nie dochodzi do zaspokojenia tych oczekiwań, jawią się jako pozostające w sprzeczności z istotą przyrzeczenia. Z drugiej natomiast nie można traktować przyrzeczenia jako zobowiązania organu o charakterze bezwzględny (absolutnym), które zawsze zostanie zrealizowane, niezależnie od zmieniających się okoliczności. Promesa nie daje jednoznacznej pewności, że w przyszłości akt przyreczony zostanie wydany. Mogą bowiem wystąpić okoliczności, zależne bądź niezależne od adresata, uniemożliwiające realizację przyrzeczenia.

Przedmiotem artykułu jest analiza unormowań prawnych dotyczących odmowy udzielenia zezwolenia (koncesji) uwarunkowanego przyrzeczeniem administracyjnym. Celem badań jest odpowiedź na następujące pytania: Czy w obecnym stanie prawnym występuje jednolity model normatywny odmowy udzielenia aktu uwarunkowanego promesą? Jakie są rodzaje i charakter przesłanek odmowy udzielenia aktu przyrzeczonego? Czy wystąpienie określonej przesłanki zobowiązuje organ do odmowy wydania aktu? Czy odmowa wydania aktu przyrzeczonego może być taktowana jako rodzaj sankcji administracyjnej?

Podjęta problematyka jest elementem szerszego zagadnienia związanego z przesłankami ustania związania organu wydanym przyrzeczeniem. Sytuacja taka występuje w razie wykonania przyrzeczenia oraz w przypadkach, w których ustaje związanie organu wydanym przyrzeczeniem mimo braku realizacji jego przedmiotu⁶. Odmowa wydania aktu przyrzeczonego jest jedną z przyczyn ustania związania organu wydaną promesą.

Przesłanki odmowy wydania aktu przyrzeczonego

Rozpoznanie wybranego obszaru badawczego trzeba zacząć od ustalenia przypadków, w których mimo ważności przyrzeczenia organ jest upoważniony do odmowy wydania aktu przyrzeczonego. Ustawy materialne nie zawiera-

⁵ J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016, s. 153.

⁶ M. Chlipała, *Przyczyny ustania związania przyrzeczeniem administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, No 3977, PRAWO CCCXXIX, s. 445 i n.

ją w tym zakresie spójnych unormowań. Część z nich przyjmuje, że w okresie ważności promesy nie można odmówić wydania aktu przyrzeczonego, chyba że wystąpią enumeratywnie wskazane okoliczności. Tego typu rozwiązanie występuje np. przy promesie na wykonywanie koncesjonowanej działalności gospodarczej unormowanej w prawie energetycznym⁷, promesie wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca⁸, promesie zezwolenia na utworzenie otwartego funduszu emerytalnego⁹, promesie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej określonej w Prawie farmaceutycznym¹⁰. Na podstawie tych regulacji prawnych można wskazać następujące przesłanki odmowy wydania aktu uwarunkowanego przyrzeczeniem: zmiana stanu prawnego, zmiana stanu faktycznego, zmiana danych zawartych we wniosku o udzielenie promesy, zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa, lub innego ważnego interesu publicznego oraz zagrożenie dóbr osobistych obywateli, niespełnienie warunków określonych w promesie. Wymienione przesłanki nie zawsze występują łącznie¹¹.

Zmiana stanu prawnego jako przesłanka odmowy wydania aktu przyrzeczonego odnosi się do zmiany przepisów prawa będących podstawą prawną wydania decyzji o udzieleniu koncesji czy zezwolenia, jak również obejmuje „zmianę sytuacji prawnej przedsiębiorcy w porównaniu z tą, jaka występowała podczas przyznawania promesy (np. zmiana charakteru prawnego przedsiębiorcy w wyniku jego przekształcenia)”¹².

W literaturze wskazuje się, że zmiana stanu faktycznego może obejmować okoliczności dotyczące samego przedsiębiorcy oraz jego działalności, np. jej rodzaju lub rozmiarów¹³. Podkreśla się, że „nie każda zmiana okoliczności faktycznych oznacza zwolnienie organu koncesyjnego z obowiązku wydania koncesji, ale taki skutek powinny pociągać za sobą jedynie zmiany istotne, mające

⁷ Art. 43 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2020, poz. 833, 843, 875, 1086, 1378, 1565; Dz.U. 2021, poz. 234, 255).

⁸ Art. 3d ust. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. 2017, poz. 2278).

⁹ Art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. 2020, poz. 105).

¹⁰ Art. 37an ust. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. 2020, poz. 944, 1493, 2112; Dz.U. 2021, poz. 97).

¹¹ Jako przykład można wskazać, że zgodnie z art. 3d ust. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców „w okresie ważności promesy nie można odmówić wydania zezwolenia, chyba że uległ zmianie stan faktyczny istotny dla rozstrzygnięcia sprawy”. Art. 37an ust. 4 Prawa farmaceutycznego: „W okresie ważności promesy nie można odmówić udzielenia zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej określonej w promesie, chyba że: 1) uległy zmianie dane zawarte we wniosku o udzielenie promesy albo 2) wnioskodawca nie spełnił wszystkich warunków podanych w promesie, albo 3) wnioskodawca nie spełnia warunków wykonywania działalności objętej zezwoleniem, albo 4) jest to uzasadnione zagrożeniem obronności lub bezpieczeństwa państwa lub innego ważnego interesu publicznego”.

¹² Z. Muras, M. Swora, *Prawo energetyczne*, t. II: *Komentarz*, Lex 2016.

¹³ *Ibidem*.

w świetle obowiązujących przepisów prawa wpływ na treść decyzji. Natomiast nie powinny być brane pod uwagę – jako przesłanka odmowy udzielenia koncesji – zmiany nieistotne, takie np. jak zmiana adresu przedsiębiorcy¹⁴. Znajduje to potwierdzenie w tych regulacjach ustawowych, które przyjmują, że podstawą do odmowy wydania zezwolenia jest zmiana stanu faktycznego istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy¹⁵.

Największe wątpliwości z punktu widzenia gwarancyjnej funkcji przyrzeczenia może wywoływać przesłanka odmowy realizacji przyrzeczenia zawierająca zwroty niedookreślone – zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa, ważny interes publiczny. Istotne jest bowiem unikanie sytuacji, gdy wydanie aktu przyrzeczonego nie jest zależne od spełnienia przez jednostkę zawartych w przyrzeczeniu warunków, ale od okoliczności uznanych przez organ za uniemożliwiające podjęcie rozstrzygnięcia finalnego.

Do przesłanek odmowy wydania aktu przyrzeczonego należy niespełnienie warunków określonych w promesie. Na podstawie obowiązującego materiału normatywnego można wyróżnić warunki obligatoryjne określone w ustawie oraz upoważnienie dla organu do sformułowania warunków dodatkowych, które mają charakter fakultatywny.

Warunkami obligatoryjnymi są ustawowe wymogi odnoszące się do rodzaju działalności gospodarczej, której wykonywanie wymaga koncesji czy zezwolenia. Mają one charakter warunków prawnych, które organ zamieszcza w promesie. W zależności od przyjętych rozwiązań promesa może zawierać tylko warunki określone w ustawie bądź też mogą one zostać uzupełnione o warunki pochodzące od organu.

Warunki pochodzące od organu mają charakter dodatkowych wymogów, których spełnienie jest konieczne do wydania aktu przyrzeczonego. Treść tych warunków kształtuje organ, co zbliża je do warunku rozumianego jako element akcesoryjny decyzji¹⁶, jednak występuje między nimi istotna różnica. Spełnienie warunku wskazanego w promesie nie prowadzi z mocy prawa do wydania koncesji czy zezwolenia. Zatem warunek ten nie funkcjonuje tak jak warunek rozumiany jako element dodatkowy decyzji. Warunki fakultatywne w promesie uzupełniają warunki obligatoryjne wynikające z ustawy. Zgodnie z ustawą o ochronie osób i mienia odmowa wydania koncesji uwarunkowanej promesą ma miejsce w razie niespełnienia przez przedsiębiorcę określonych w ustawie warunków dotyczących działalności objętej koncesją oraz niespełnienia wszystkich warunków określonych w promesie¹⁷. Organ jest zatem upoważniony do zamieszczenia w promesie dodatkowych warunków.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Art. 3d ust. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

¹⁶ Zob. T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 6, s. 28.

¹⁷ Art. 17a pkt 1 w zw. z art. 17c ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. 2020, poz. 838).

Zawarte w ustawach przesłanki odmowy wydania aktu uwarunkowanego promesą tworzą katalog zamknięty. Analizując ich treść, można zauważyć, że wystąpienie tego skutku może być spowodowane okolicznościami niezależnymi od adresata (np. zmiana przepisów upoważniających do wydania koncesji czy zezwolenia). Adresat promesy może także swoim zachowaniem przyczynić się do odmowy wydania aktu przyrzeczonego (np. brak spełnienia określonych warunków). Część przesłanek (zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa, innego ważnego interesu publicznego, zagrożenie dóbr osobistych obywateli) ma charakter niedookreślony, co oznacza, że ich wybór jako podstawy odmowy wydania aktu upoważnia organ do działania w ramach luzu decyzyjnego, ale zarazem zobowiązuje do wyjaśnienia powodów wskazujących na wystąpienie wybranej przesłanki. Są takie przesłanki, których wystąpienie prowadzi do zmiany niektórych elementów przyrzeczenia, np. istotna zmiana stanu faktycznego, zmiana stanu prawnego, powodując, że pierwotne zobowiązanie organu staje się niemożliwe do wykonania ze względu na brak tożsamości podmiotowej czy przedmiotowej.

Warto jeszcze zwrócić uwagę, że występują ustawy, w których nie ma regulacji wskazujących na możliwość odmowy wydania aktu przyrzeczonego. W ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przyjęto, że w postępowaniu o udzielenie promesy stosuje się przepisy dotyczące udzielania zezwolenia, które określają przesłanki odmowy udzielenia zezwolenia. Oznacza to, że są unormowane wyłącznie przesłanki odmowy wydania promesy, a nie odmowy wydania aktu uwarunkowanego promesą¹⁸. W takich przypadkach odmowa wydania zezwolenia może mieć miejsce jedynie w razie niespełnienia warunków określonych w promesie.

Uwarunkowania prawne odmowy wydania aktu uwarunkowanego promesą

Uwzględniając związanie organu promesą, problematyka odmowy wydania aktu przyrzeczonego wymaga ustalenia, obok przesłanek dopuszczalności takiego działania, również sposobu postępowania organu w razie ich wystąpienia. Powstaje pytanie, jakie działania organu poprzedzają decyzję w sprawie odmowy wydania aktu przyrzeczonego. Organ, rozpatrując wniosek o wydanie tego aktu, jest zobowiązany do zbadania, czy nie zaistniały przeszkody w realizacji przyrzeczenia, czyli potwierdzenia braku przesłanki bądź przesłanek odmowy wydania aktu. Ustalenie, że została spełniona chociaż jedna z przesłanek, stanowi wystarczającą podstawą dla decyzji o odmowie wydania aktu przyrzeczonego. Nie ma

¹⁸ Art. 17c ust. 3 w zw. z art. 17b ustawy z dnia 7 czerwca 2002 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2020, poz. 2028).

znaczenia kolejność przeprowadzanej przez organ weryfikacji. Można przyjąć, że w pierwszej kolejności organ ustala, czy zostały spełnione warunki określone w promesie. Jednak ich spełnienie nie musi prowadzić do wydania koncesji czy zezwolenia, bowiem wystąpienie innej przesłanki będzie upoważniać do odmowy wydania aktu.

W tym kontekście wypada zastanowić się, czy do odmowy wydania aktu dochodzi w razie niespełnienia wszystkich warunków wskazanych w promesie, czy też – co w praktyce może wystąpić częściej – także w przypadku niespełnienia tylko niektórych z nich. Ustosunkowując się do tej kwestii, trzeba przypomnieć, że warunki w przyrzeczeniu administracyjnym, niezależnie od tego, czy pochodzą od ustawodawcy, czy od organu, są rozumiane jako wymogi dopuszczalności wydania aktu. Organ określa w przyrzeczeniu wymagania, które muszą zostać spełnione, aby mógł wydać wskazany w nim akt. Nie ma na etapie rozpatrywania wniosku o wydanie koncesji czy zezwolenia miejsca na przyjęcie, że niektóre warunki mogą zostać spełnione częściowo albo może mieć miejsce brak ich realizacji. Organ jest związany treścią przyrzeczenia, zatem w razie niespełnienia wskazanych w nim warunków aktualizuje się przesłanka do odmowy wydania aktu przyrzeczonego.

Uwzględniając gwarancyjną funkcję przyrzeczenia, odmowa wydania aktu uwarunkowanego promesą powinna być traktowana jako ostateczność. Rozważenia wymaga, czy w razie ustalenia, że wystąpiła przesłanka do odmowy, jedynym działaniem organu pozostaje wydanie decyzji odmownej. Czy w omawianym obszarze dopuszczalne jest miarkowanie „dolegliwości” dla jednostki, a jeżeli tak, to jakiego rodzaju działania organu mogą mieć miejsce w tym przypadku. Wydaje się, że można przeanalizować dopuszczalność przedłużenia okresu ważności promesy oraz zmiany określonych w niej warunków jako działań organu poprzedzających decyzję w sprawie odmowy.

W doktrynie wyrażono pogląd przyjmujący dopuszczalność przedłużenia okresu ważności promesy na wykonywanie koncesjonowanej działalności gospodarczej¹⁹. Znajduje w tym przypadku zastosowanie art. 155 k.p.a., na podstawie którego każda decyzja administracyjna, na mocy której strona nabyła prawo, może zostać za jej zgodą zmieniona, a zmiana może dotyczyć także wydłużenia okresu obowiązywania promesy²⁰. Z punktu widzenia adresata przyrzeczenia stanowisko opowiadające się za przyjęciem generalnej klauzuli o możliwości przedłużenia okresu ważności przyrzeczenia jest niewątpliwie rozwiązaniem korzystniejszym. Przedłużenie okresu ważności przyrzeczenia w razie oceny, że zachodzą przesłanki do odmowy wydania aktu przyrzeczonego, jest możliwe przy sformułowaniu dwóch zastrzeżeń. Pierwsze dotyczy charakteru przesłanki odmowy. Jest to uza-

¹⁹ L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Koncesja w prawie lotniczym. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Kielce 2010, s. 157.

²⁰ Z. Muras, M. Swora, *Prawo energetyczne*.

sadnione szczególnie w sytuacji braku spełnienia warunków ustalonych w promesie. Można postulować takie zachowanie organu, jeżeli ustalony stan faktyczny wskazuje na to, że przedłużenie okresu ważności promesy spowoduje spełnienie określonych w niej warunków. Uwaga druga dotyczy wskazywanego w ustawach materialnych okresu ważności promesy. To oznacza, że przedłużony czas przyrzeczenia nie może przekraczać maksymalnego ustawowego okresu. W rezultacie omawiane działanie organu nie zawsze będzie możliwe do zastosowania, bowiem organ już w promesie mógł ustalić okres pokrywający się z okresem ustawowym²¹ albo ustawodawca może nie dopuszczać ustalenia okresu ważności promesy przez organ²². Organ może przedłużyć okres ważności przyrzeczenia w przypadkach, gdy ustawa wskazuje minimalny okres, na jaki akt ten może zostać wydany (np. przyrzeczenie wydania zezwolenia w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków wydaje się na okres nie krótszy niż 6 miesięcy)²³.

Przedmiotem kolejnych uwag jest pytanie, czy zamiast odmowy wydania aktu przyrzeczonego dopuszcza się zmianę treści promesy. Takie rozwiązanie mogłoby doprowadzić do realizacji promesy i wydania – przy zachowaniu okresu jej ważności – aktu przyrzeczonego. W obowiązujących aktach normatywnych nie występują regulacje wprost dopuszczające zmianę treści promesy. Pośrednio wypowiada się w tej kwestii Prawo energetyczne, wskazując, że za udzielenie promesy lub jej zmianę pobiera się opłatę skarbową²⁴. W doktrynie wskazuje się, że przedsiębiorca może złożyć wniosek o zmianę promesy koncesji, a zmiana może dotyczyć sytuacji formalnoprawnej przedsiębiorcy (np. zmiana nazwy, zmiana adresu siedziby) oraz zakresu działalności (np. zamiar rozszerzenia lub zawężenia zakresu promesy koncesji). Rozważenia wymaga charakter zmian, należy bowiem mieć na uwadze, że zmiana stanu faktycznego jest podstawą do odmowy wydania koncesji, a nie zmiany promesy. Dopuszczalność zmiany promesy powinna zatem zostać ograniczona tylko do zmian nieistotnych, które nie uzasadniają odmowy realizacji przyrzeczenia²⁵. Trzeba pamiętać, że organ jest związany aktem o określonej treści, więc modyfikacje w tym zakresie mogą być nieznaczne. Dopuszczenie zmiany warunków zawartych w promesie w razie braku ich speł-

²¹ Zgodnie z art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz.U. 2020, poz. 2211) przyrzeczenie zaszerogowania obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii jest wydawane na czas określony nie dłuższy niż 2 lata.

²² Zgodnie z art. 3d ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przyrzeczenie wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca jest ważne rok od dnia wydania.

²³ Art. 17c ust. 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

²⁴ Art. 43 aa Prawa energetycznego.

²⁵ Z. Muras, M. Swora, *Prawo energetyczne*.

nienia byłoby właściwie wydaniem nowego przyrzeczenia. Tym samym nie można traktować zmiany promesy jako działania zapobiegającego odmowie wydania koncesji czy zezwolenia.

Akt przyrzeczony jest aktem przyznającym określone uprawnienie. Realizacja wniosku o jego wydanie nie może mieć charakteru częściowego. Organ albo przyznaje koncesję, albo odmawia jej wydania. Nie jest zatem możliwe, jak w przypadku niektórych aktów uprawniających, częściowe spełnienie żądania adresata. Odmowa organu dotyczy wydania koncesji czy zezwolenia. Nie jest dopuszczalna realizacja przyrzeczenia w części. Organ może ograniczyć zakres koncesji w stosunku do wniosku złożonego na etapie rozpatrywania wniosku o wydanie promesy, a nie o wydanie aktu uwarunkowanego przyrzeczeniem.

Kompetencję właściwego organu do odmowy wydania aktu przyrzeczonego można określić jako swobodną. W razie wystąpienia co najmniej jednej ze wskazanych przesłanek organ nie jest zobowiązany do odmowy wydania koncesji (zezwoenia), ponieważ dysponuje w tym obszarze uznaniem administracyjnym. W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że uznanie administracyjne oznacza możliwość wyboru przez organ konsekwencji prawnych aktu administracyjnego. Organ administracyjny ma możliwość wyboru spośród dwóch lub więcej przewidzianych przez ustawę równowartościowych prawnie rozwiązań. Wybór organu nie może być dowolny i swobodny, ale musi się mieścić w granicach uznania wyznaczonych w szczególności przez normę prawną będącą podstawą uznania oraz zasady obowiązujące w systemie prawa²⁶. Warto zaznaczyć, że w doktrynie oraz orzecznictwie wskazuje się na występowanie w sprawach rozstrzyganych w ramach uznania administracyjnego domniemania pozytywnego rozstrzygnięcia. „Jeśli w sprawach pozostawionych przez przepisy uznaniu administracyjnemu interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie i leży to w możliwości organu administracji, organ ten nie może, lecz ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony”²⁷. Uwzględnienie tego domniemania wydaje się szczególnie istotne przy ocenie, czy wystąpiła przesłanka odmowy wydania aktu uwarunkowanego promesą ze względu na gwarancyjną funkcję przyrzeczenia.

Środki prawne przysługujące jednostce w związku z decyzją w sprawie odmowy wydania aktu uwarunkowanego promesą obejmują, jak w przypadku każdej decyzji administracyjnej, odwołanie do organu wyższego stopnia (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) oraz skargę do sądu administracyjnego. W razie wniesienia odwołania organ pierwszej instancji, który wydał decyzję odmowną, może skorzystać z instytucji autokontroli. Warunkiem skorzystania z kompetencji do autoweryfikacji swojej decyzji jest uznanie, że odwołanie zasługuje w całości

²⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 395.

²⁷ J.M. Biłas, *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji*, „Rocznik Samorządowy” 2015, nr 4(28–49), 2015, s. 36 i n. Zob. też: wyrok NSA z dnia 9 listopada 2009 r., sygn. I OSK 459/09, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

na uwzględnienie. Organ, zgadzając się z argumentami strony, uchyla lub zmienia zaskarżoną decyzję²⁸. W przypadku decyzji o odmowie wydania aktu uwarunkowanego promesą jednostka jest zainteresowana jej zmianą polegającą na wydaniu tego aktu. Takie stanowisko organu jest możliwe w razie podzielenia argumentów strony wskazujących, że nie wystąpiła przesłanka (przesłanki) odmowy wydania aktu przyrzeczonego. Stwierdzenie przez organ pierwszej instancji, że odwołanie jest uzasadnione tylko w części, zobowiązuje go do przesłania organowi odwoławczemu odwołania wraz z aktami sprawy²⁹.

Wnosząc odwołanie, jednostka jest zainteresowana realizacją przyrzeczenia. Do tego skutku może dojść w razie wydania przez organ odwoławczy rozstrzygnięcia o charakterze reformatoryjnym albo kasacyjnym³⁰. Pierwsze będzie miało miejsce w sytuacji, gdy organ odwoławczy uchylili zaskarżoną decyzję w całości i w tym zakresie orzeknie co do istoty sprawy³¹. Z punktu widzenia jednostki jest to rozwiązanie najbardziej oczekiwane, bowiem organ odwoławczy wydaje w sprawie rozstrzygnięcie merytoryczne odmienne od kwestionowanego rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji. W doktrynie wskazuje się, że „wydanie przez organ odwoławczy decyzji uchylającej zaskarżoną decyzję i rozstrzygającej sprawę co do *meritum* powinno być podstawowym sposobem rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu odwoławczym. Pozwala to na realizację zasady szybkości postępowania administracyjnego”³². W odniesieniu do odmowy wydania aktu uwarunkowanego przyrzeczeniem merytoryczne rozstrzygnięcie organu odwoławczego, czyli wydanie tego aktu, jest możliwe w razie ustalenia, że nie została spełniona przesłanka upoważniająca do decyzji odmownej. Przykładowo w odniesieniu do przesłanki o charakterze niedookreślonym organ odwoławczy może uznać, że przyjęta przez organ pierwszej instancji wykładnia przekracza granice luzu decyzyjnego.

Rozstrzygnięcie kasacyjne polega na uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia. Jest to dopuszczalne, jeżeli decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Jeżeli organ pierwszej instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, organ odwoławczy określa także wytyczne w zakresie wykładni

²⁸ Art. 132 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2020, poz. 256, 695, 1298, 2320; Dz.U. 2021, poz. 54, 187).

²⁹ Wyrok NSA z dnia 27 marca 1985 r., sygn. III SA 119/85; wyrok NSA z dnia 27 maja 1998 r., sygn. I SA/Lu 418/97, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁰ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2021.

³¹ Art. 138 § 1 pkt 2 k.pa.

³² P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania...*

tych przepisów³³. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że rozstrzygnięcie organu drugiej instancji jest takim samym aktem stosowania prawa jak rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji, a działanie organu drugiej instancji nie ma charakteru kontrolnego, ale jest działaniem merytorycznym, równoważnym działaniu organu pierwszej instancji³⁴. Do uchylecia decyzji wydanej w pierwszej instancji powinno dojść zawsze, gdy nie jest ona zgodna z prawem³⁵.

Po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji jednostka w razie utrzymania w mocy decyzji odmownej przez organ odwoławczy może wnieść skargę do sądu administracyjnego, domagając się uchylecia tego aktu. W tym przypadku w związku z uznaniowym charakterem decyzji odmownej kontrola sądowa ma charakter ograniczony, a zarazem wnikliwy. „Sąd administracyjny nie może oceniać zasadności wyboru konkretnej opcji, dostępnej dla organu administracji w ramach uznania administracyjnego, o tyle ma on prawo ocenić proces podejmowania decyzji i jego zasadność”³⁶. W literaturze oraz orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się elementy wchodzące w zakres sądowej kontroli decyzji uznaniowych. Zalicza się do nich w szczególności kontrolę obejmującą podstawę prawną uznania, przestrzeganie przepisów procesowych, uzasadnienie decyzji uznaniowej, zgodność z ogólnymi zasadami prawa³⁷. Jak wskazuje E. Ochendowski, obecnie w ramach kontroli decyzji uznaniowych przez sądownictwo administracyjne możliwe jest jedynie zbadanie, czy nie przekroczono granic uznania, czy organ nie działał wbrew celowi, który nadał uprawnienie do uznania, czy nie naruszył także podstawowych praw obywatela lub zasad konstytucyjnych, podejmując decyzję uznaniową³⁸.

W odniesieniu do decyzji o odmowie wydania aktu uwarunkowanego promesą kontrola sądowa obejmuje zwłaszcza ocenę, czy została spełniona przesłanka odmowy oraz czy działanie organu nie naruszyło zasady zaufania do państwa i prawa³⁹. Ustalenia organu związane z przyjęciem, że w sprawie wystąpiła przesłanka odmowy, winny być przedmiotem rzetelnej analizy sądu w celu potwierdzenia, że nie miały one znamion dowolności. Organ powinien wykazać w uzasadnieniu decyzji, dlaczego nie jest możliwa realizacja przyrzeczenia. Jak przyjmuje się w orzecnic-

³³ Art. 138 § 2–2a k.p.a.

³⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. IV SA/Po 460/15, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 1999 r., sygn. I SA 37/99, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁶ J.M. Biłas, *Sądowa kontrola...*, s. 39.

³⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 403; J.M. Biłas, *Sądowa kontrola...*, s. 41; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 285 i n.

³⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2018, s. 223.

³⁹ Zob. K. Wojtczak, M. Princ, *Instytucja przyrzeczenia administracyjnego a zwiększenie zaufania do działalności władz publicznych* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Włazłak, Warszawa 2015, s. 189 i n.

twie, „istnienie wszelkich okoliczności uzasadniających rozstrzygnięcie negatywne dla strony musi zostać przez organ administracji w sposób bezsporny udowodnione, bowiem prawidłowość tego dowodzenia zarówno co do faktu, jak i co do prawa podlega kontroli sądowej”⁴⁰. Zasada zaufania w odniesieniu do przyrzeczenia wyraża się przede wszystkim w realizacji przyrzeczenia, ale powinna mieć zastosowanie także w razie odmowy jego realizacji. Wówczas przejawem postępowania zgodnego z tą zasadą jest uznanie przez sąd, że działanie organu było zgodne z prawem. Według E. Smoktunowicza „wartość normatywna zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa ujawnia się wtedy, kiedy podstawy prawne działania administracji mają charakter ogólny, zawierają luzy interpretacyjne lub wyposażają organy administracji państwowej w kompetencje uznaniowe”⁴¹.

W doktrynie podkreśla się, że „z decyzjami uznaniowymi musi się wiązać nie zmniejszona, lecz zwiększona kontrola sądów, wykonywana z punktu widzenia przestrzegania prawa. Tam bowiem, gdzie większe są możliwości naruszenia lub nadużywania prawa, tam również kontrola sądowa musi być dokładniejsza i bardziej rygorystyczna, a uzasadnienie orzeczenia sądowego – jasne i niebudzące wątpliwości co do jego motywów”⁴².

Odmowa wydania aktu przyrzeczonego jako quasi-sankcja administracyjna

Decyzja o odmowie wydania aktu przyrzeczonego z punktu widzenia jej adresata jest traktowana jako dolegliwość skutkująca brakiem nabycia uprawnienia, którego jednostka oczekiwała. Warto zatem rozważyć, czy taką decyzję można postrzegać jako rodzaj sankcji administracyjnej o charakterze niepieniężnym. Typowym przykładem tego rodzaju sankcji jest cofnięcie uprawnienia, np. koncesji, w razie wystąpienia ustawowo określonych przesłanek związanych z naruszeniem prawa przez przedsiębiorcę, w tym warunków wykonywania działalności gospodarczej, ale również ze względu na zagrożenie obronności i bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli⁴³. Tego rodzaju sankcja skutkuje pozbawieniem uprawnienia, z którego adresat mógł korzystać⁴⁴.

W przypadku promesy mamy do czynienia z sytuacją polegającą na tym, że adresat nie może jeszcze korzystać z określonego w niej uprawnienia, ale ma

⁴⁰ Wyrok SN z dnia 24 czerwca 1993 r., sygn. III ARN 33/93; wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2006 r., sygn. III SA/Wa 3267/05, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁴¹ E. Smoktunowicz, *Glosa do wyroku NSA z 17.06.1986 r., SA/Wr 274/86*, OSPiKA 1988, nr 6, za: Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 126.

⁴² J.M. Biłas, *Sądowa kontrola...*, s. 42.

⁴³ Art. 22 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia.

⁴⁴ Zob. E. Bojanowski, *Cofnięcie uprawnienia w przepisach prawa administracyjnego (kilka uwag)* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 49–56.

obietnicę organu, że będzie miał taką możliwość w przyszłości. Realizacja przyrzeczenia wymaga wniosku jednostki, jest ona zatem uprawniona do ubiegania się o wydanie aktu przyrzeczonego. Można przyjąć, że promesa jest rodzajem uprawnienia administracyjnego⁴⁵. Jednostka w razie odmowy wydania aktu przyrzeczonego traci status uprawnionego, bowiem nie dochodzi do przyznania określonego w promesie uprawnienia. Niewydanie przyrzeczenia uniemożliwia podjęcie planowanej działalności gospodarczej.

Przyjmując, że promesa jest źródłem określonego uprawnienia, w razie odmowy jej realizacji mamy do czynienia z sytuacją zbliżoną do cofnięcia pozwolenia czy koncesji, która polega na utracie możliwości korzystania z uprawnienia, z tą różnicą – która wynika z istoty promesy – że jednostka jeszcze z tego uprawnienia nie korzystała, ale miała taką obietnicę. Przyczyny odmowy wydania aktu przyrzeczonego są zbieżne z przyczynami cofnięcia zezwolenia (koncesji). Z punktu widzenia adresata przyrzeczenia działaniem organu, jakim jest odmowa wydania aktu w przypadku zobowiązania się do jego wydania (przy uwzględnieniu, że zobowiązanie to nie ma charakteru bezwzględnego), może być ujmowane jako rodzaj sankcji. Można zaproponować stanowisko, zgodnie z którym odmowa wydania aktu przyrzeczonego jest rodzajem quasi-sankcji administracyjnej o charakterze niepieniężnym. Jest to rodzaj sankcji odrębny od cofnięcia uprawnienia. Określenie go mianem quasi-sankcji jest uzasadnione przyjęciem, że z sankcją pozbawienia uprawnienia mamy do czynienia wtedy, jeżeli uprawnienie to zostało wcześniej przyznane w drodze decyzji administracyjnej albo wynika z przepisu prawa⁴⁶. W przypadku promesy, jak już wskazano, taka sytuacja nie występuje, bowiem jednostka na jej podstawie nie nabywa jeszcze uprawnienia, z którego może korzystać. Sankcja ta powinna być traktowana jako ostateczność. Do promesy także można odnieść stanowisko, zgodnie z którym cofnięcie pozwolenia będącego wyrazem swobody prowadzenia działalności gospodarczej winno być *ultima ratio*⁴⁷.

Podsumowanie

W aktualnym porządku normatywnym nie występuje jednolity model określający problematykę odmowy wydania aktu uwarunkowanego promesą. Przeważa rozwiązanie, zgodnie z którym odmowa wydania takiego aktu jest dopuszczalna

⁴⁵ W literaturze zaproponowano definicję, zgodnie z którą „uprawnienia administracyjne to uregulowania prawne, które przewidują podejmowanie przez organy administrujące aktów lub czynności stwarzających jednostce możliwość realizowania wcześniej niedostępnych dla niej zachowań lub uzyskania określonych prawem świadczeń bądź innych korzyści”. D. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VII: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 241.

⁴⁶ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 113.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 116.

tylko w razie wystąpienia ustawowo określonych przesłanek. Katalog tych przesłanek jest zamknięty, mają one zróżnicowany charakter, a część z nich zawiera zwroty niedookreślone. Spełnienie przesłanki odmowy wydania aktu uwarunkowanego promesą nie zobowiązuje organu do podjęcia takiego rozstrzygnięcia, bowiem jest on upoważniony do działania w ramach uznania administracyjnego. Zasadą jest zatem przyjęcie, że akt przyrzeczony zostanie wydany, a sytuacje, w których ten skutek może nie nastąpić, są traktowane jako wyjątki.

W omawianym obszarze istotną rolę odgrywa funkcja gwarancyjna przyrzeczenia oraz związana z nią zasada zaufania jednostki do administracji publicznej. Jako postulat *de lege ferenda*, którego realizacja wymaga bardziej odpowiedniej praktyki niż regulacji prawnych, można wskazać potrzebę uwzględniania wymienionych kwestii przez organy administracyjne w sprawach związanych z odmową wydania aktu przyrzonego. W dalszej kolejności w razie wydania decyzji odmownej sądy administracyjne, dokonując oceny legalności aktu, powinny zwrócić uwagę, czy organ uzasadnił swoje działanie z punktu widzenia zobowiązania się do wydania aktu przyrzonego oraz zaufania do władzy publicznej będącego jedną z wartości w prawie administracyjnym.

Odmowa wydania aktu warunkowanego promesą powinna być traktowana jako działanie ostateczne ze względu na zobowiązanie organu do podjęcia określonego rozstrzygnięcia, ale również związaną z nią dolegliwość dla jednostki, którą można traktować jako quasi-sankcję administracyjną o charakterze niepieniężnym.

Bibliografia

- Bielecki L., Ruczkowski P., *Koncesja w prawie lotniczym. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2010.
- Biłas J.M., *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji*, „Rocznik Samorządowy” 2015, nr 4(28–49).
- Bojanowski E., *Cofnięcie uprawnień w przepisach prawa administracyjnego (kilka uwag)* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Chlipała M., *Przyczyny ustania związania przyrzeczeniem administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, No 3977, PRAWO CCCXXIX.
- Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Jakimowicz W., *Kilka uwag o niepewności w prawie administracyjnym* [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji publicznej* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Kijowski D., *Uprawnienia administracyjne* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. V: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Lemańska J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016.

- Muras Z., Swora M., *Prawo energetyczne*, t. II: *Komentarz*, Lex 2016.
- Niewiadomski Z. [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2018.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2021.
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. V: *Prawne formy działania administracji*, red. A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, Warszawa 2013.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wojtczak K., Princ M., *Instytucja przyrzeczenia administracyjnego a zwiększenie zaufania do działalności władz publicznych [w:] Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Stahl, M. Kasiński, K. Właźlak, Warszawa 2015.
- Woś T., *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 6.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest charakterystyka regulacji prawnych dotyczących odmowy wydania aktu uwarunkowanego promesą. W obowiązującym stanie prawnym przeważa rozwiązanie, zgodnie z którym w okresie ważności promesy odmowa wydania koncesji (zezwolenia) jest dopuszczalna tylko w razie wystąpienia określonych przesłanek. Jest to uzasadnione gwarancyjną funkcją przyrzeczenia administracyjnego, która wyraża się w obietnicy organu wydania w przyszłości określonego aktu. W opracowaniu zostały omówione przesłanki odmowy wydania aktu przyrzeczonego, unormowania prawne związane z kompetencją organu do podjęcia decyzji odmownej oraz kontrolą odmowy dokonywaną przez sądy administracyjne. Zaproponowano także ujęcie odmowy wydania aktu uwarunkowanego promesą jako quasi-sankcji administracyjnej o charakterze niepieniężnym.

Słowa kluczowe: promesa, przyrzeczenie administracyjne, odmowa wydania koncesji, sankcja administracyjna

THE ISSUES OF REFUSAL TO GRANT AN ACT CONDITIONED BY AN ADMINISTRATIVE PROMISE

Summary

The subject of this article is the description of legal regulations concerning the refusal to issue an act conditional on a promise. Under the current legal framework, the prevailing solution is that during the period of validity of the promise, refusal to issue a license (permit) is permitted only if certain conditions are met. This is justified by the guarantee function of the administrative promise, which is expressed in the promise of the authority to issue a specific act in the future. The article discusses the reasons for refusing to issue a promised act, legal regulations related to the authority's competence to make a negative decision and the refusal control by administrative courts. It was also proposed to treat the refusal to issue an act conditional on a promise as a quasi-administrative sanction.

Keywords: promise, administrative promise, refusal to issue a license, administrative sanction