

OŚWIADCZENIE WOLI W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

1. Wstęp

Oświadczenie woli jest instytucją prawną szczególnie istotną w prawie prywatnym, jednak występującą także w prawie publicznym. Pojęcie oświadczenia woli w prawie administracyjnym zostanie przedstawione na przykładzie decyzji administracyjnej oraz ugody administracyjnej uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego¹. Wola będzie rozpatrywana jako zdolność człowieka do świadomego i celowego regulowania swego postępowania, do podejmowania decyzji i wysiłków w celu realizacji zamierzonych działań, zachowań, postaw, a zaniechania innych, zwłaszcza jeśli działania te są związane z przewidywaniem wewnętrznych lub zewnętrznych przeszkód². Rozważania te będą dotyczyły rozumienia woli w prawie administracyjnym oraz możliwości jej przypisania określonej podmiotowi. A zatem: czyją wolę wyraża organ administracji? Czy (i ewentualnie jakie) istnieją różnice w rozumieniu terminu oświadczenie woli na gruncie prawa cywilnego i prawa administracyjnego? Wreszcie – jaka jest funkcja i waga instytucji oświadczenia woli w prawie administracyjnym?

2. Cywilistyczne definicje oświadczenia woli

Definicje oświadczenia woli znaleźć można w doktrynie prawa cywilnego. Rozumienie tej instytucji zmieniał się w doktrynie zwłaszcza w XIX w. Poważniejsze studia na jej temat pojawiają się wraz z Landrechem pruskim i zawartą w nim definicją oświadczenia woli jako „wyrażenia tego, co według zamiaru oświadczającego miało nastąpić lub nastąpić nie miało”³. Na tym etapie oświadczenie woli jest utożsamiane z samą czynnością prawną, a przez F. C. von Savigny’ego i B. Windscheida uważane za przejaw woli nierozdzielnie z wolą podmiotu związany. Jest to tzw. teoria woli, która ponadto zakłada, że oświadczenie woli niezgodne z wolą wewnętrzną jest nieważne⁴. Od takiego pojmowania oświadczeń woli stopniowo odchodzono – od lat siedemdziesiątych XIX stulecia popularność zaczyna zdobywać inna teoria, zwana teorią oświadczenia, która zakłada, że dla ochrony dobrej wiary (*bona fides*) należy przyjmować, iż oświadczenie woli jest zgodne z wolą wewnętrzną składającego, a ujemne skutki tej niezgodności ma ponosić składający. Ma to sprzyjać pewności obrotu⁵.

* Autor jest studentem II roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2013 r., poz. 267 ze zm.).

² Z. Kmiecik, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 147.

³ Cytat za: A. Jędrzejowska, *Koncepcja oświadczenia woli w prawie cywilnym*, Warszawa 1992, s. 11.

⁴ *Ibidem*, s. 11–14.

⁵ *Ibidem*, s. 14–17.

Kolejnym etapem w ewolucji pojęcia oświadczenia woli jest tzw. *Geltungstheorie* (teoria obowiązywania K. Larenza) przeciwstawiająca się obu poprzednim. Według niej oświadczenie woli stanowi jedność z wewnętrzną wolą i należy je rozumieć jako akt wprowadzający w życie nową regulację prawną. W myśl tej teorii oświadczenie woli wykląda się przez odwołanie do zasad dobrej wiary i zwyczajów panujących w obrocie nałożonych na zamiar oświadczającego⁶. We współczesnej doktrynie polskiej przyjmuje się, na podstawie art. 65 k.c.⁷, koncepcję będącą hybrydą powyższych teorii. A. Wolter definiuje oświadczenie woli jako „takie zachowanie człowieka (które może też być przypisane nie jemu, lecz osobie prawnej), które wyraża w sposób dostateczny zamiar (wolę) wywołania skutku prawnego”⁸. Uznając istotność zasady autonomii woli stron, zakłada ona, że oświadczenie woli zgodne jest z wolą wewnętrzną, a jego dosłowną treść uzupełnia się o elementy wynikające z zasad współżycia społecznego i ustalonych zwyczajów. Uzupełnienie to może być traktowane jako możliwość odejścia od literalnego brzmienia oświadczenia i wzmocnienia pozycji podmiotu słabszego (np. przy umowach między profesjonalistą a nieprofesjonalistą)⁹.

3. Państwo jako podmiot oświadczeń woli

W prawie cywilnym zakłada się, że oświadczenia woli mogą pochodzić zarówno od osób fizycznych, jak i od osób prawnych. W kontekście rozważań nad tym pojęciem w prawie administracyjnym istotne jest założenie, że oświadczenie woli organu osoby prawnej jest uznawane za jej oświadczenie woli. Stąd analogicznie można uznać, że oświadczenie woli organu administracji jest oświadczeniem woli podmiotu, który on reprezentuje, a zatem państwa. Odpowiada to koncepcji W. L. Jaworskiego, który zrównywał akt administracyjny z czynnością prawną jednostki w prawie prywatnym¹⁰. Nie zgadza się z tym jednak B. Adamiak, która przyrównuje akt administracyjny do wyroku sądowego¹¹. Autorka ta podkreśla też różnice między aktem administracyjnym a czynnością prawa prywatnego w formie i w związku przepisami (większy rygoryzm w przypadku aktu administracyjnego), choć aprobuje pogląd W. L. Jaworskiego, że w zakresie skutków akt administracyjny jest równorzędny z czynnością prawną prawa prywatnego. Definicję oświadczenia woli w prawie administracyjnym można zbudować na bazie definicji cywilistycznej¹². Wówczas oświadczenie woli to takie zachowanie podmiotu stosunków administracyjnoprawnych, które wyraża w sposób dostateczny zamiar (wolę) wywołania skutku prawnego, a którego forma bywa zdeterminowana przepisami prawa. Ale kiedy organ administracji składa oświadczenie woli? Czy musi je zawierać każdy akt administracyjny (władcza i jednostronna czynności prawna

⁶ *Ibidem*, s. 18–21.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2014 r. poz. 121).

⁸ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 259–260.

⁹ A. Jędrzejowska, *op.cit.*, s. 73–84.

¹⁰ W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 76.

¹¹ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 111–113.

¹² J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, A. Wolter, *op.cit.*, s. 256.

organu administracyjnego, podlegająca wykonaniu z możliwością zastosowania przymusu państwowego¹³)?

4. Oświadczenie woli czy przejaw woli?

W definicjach aktu administracyjnego często przyjmuje się, że jest on oświadczeniem woli¹⁴ bądź jedynie jej zewnętrznym przejawem¹⁵. Wydaje się, że lepszym określeniem jest przejaw woli czy objaw woli, co wskazywałoby na różnicę między ujęciem administratywnym a cywilistycznym. Różnica ta polega na tym, że w prawie cywilnym odróżnia się akt woli od jego przejawu, co pozwala w pewnych sytuacjach (np. przy wykładni testamentu – art. 948 k.c.) kierować się wolą oświadczającego, a nie samym jej przejawem. W prawie administracyjnym zakłada się natomiast, że przejaw woli organu jest zgodny z jego wolą, i że to on wywołuje skutki prawne. B. Adamiak podkreśla, że ewentualne wady oświadczenia woli osoby piastuna organu nie mają wpływu na ważność decyzji administracyjnej. Nie zgadza się tym samym z W. Klonowickim, który pisał, że takie wady należy brać pod uwagę oraz badać je, posługując się ogólnymi zasadami prawa, utożsamianymi w tym przypadku z zasadami prawa cywilnego dotyczącymi oświadczeń woli¹⁶. B. Adamiak przyjmuje też, inaczej niż W. Klonowicki¹⁷ i w odwołaniu do stanowiska K. Kumanieckiego, że oświadczenia woli organu administracji mają być przypisane państwu¹⁸. Takie ujęcie ma duże znaczenie praktyczne, stanowiąc uzasadnienie dla domniemania prawidłowości decyzji administracyjnych i zapewnienia ich skuteczności przez przymus państwowy. Ułatwia ono również badanie ich ważności (ogranicza je do sprawdzenia zgodności trybu, formy i struktury decyzji z normami prawa procesowego)¹⁹. Regulacje dotyczące zmiany treści oświadczenia woli organu administracji są obecnie umieszczone przede wszystkim w k.p.a. Występują one również w ustawach szczególnych²⁰. Mają one jednak wyjątkowy charakter, a ich zastosowanie jest ściśle limitowane przepisami prawa. Mowa tu w szczególności o trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego (wznowienie postępowania – art. 145 k.p.a., uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej – art. 154 i art. 155 k.p.a., stwierdzenie nieważności

¹³ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Zielona Góra 1998, s. 22.

¹⁴ Tak: E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 30; J. Łętowski, *Prawo administracyjne: zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 185–186.

¹⁵ Tak: S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 113; Z. Leonowski, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 282; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 195; J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 10.

¹⁶ B. Adamiak, *op.cit.*, s. 20–21.

¹⁷ *Ibidem*, s. 20–21.

¹⁸ K. W. Kumaniecki, *Akt administracyjny: studia nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego trybunału administracyjnego*, Kraków 1913, s. 70–71.

¹⁹ B. Adamiak, *op.cit.*, s. 22.

²⁰ Np. uprawnienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta do uchylenia decyzji, wydanych na podstawie art. 12 lub 28 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50 poz. 331 ze zm.), które wcześniej sam wydał, jeśli zmieniły się okoliczności i zgodę wyraził przedsiębiorca.

decyzji – art. 156 k.p.a.); uzupełnieniu decyzji (art. 111 k.p.a.) czy jej rektyfikacji (art. 113 k.p.a.).

5. Oświadczenie woli a uznanie administracyjne

Należy zastanowić się nad sensem używanego w doktrynie rozumienia konstrukcji oświadczenia woli w stosunku do każdej decyzji administracyjnej. Czy wydawanie decyzji, w których organowi nie przysługuje uznanie administracyjne, jest przejawem jego woli czy jedynie mechanicznym zastosowaniem przepisów prawa? Wydaje się, że jest to zawsze określona forma przejawu woli. Różnica polega natomiast na zakresie siły sprawczej woli organu. W przypadku uznania administracyjnego będzie ona szersza aniżeli w przypadku decyzji niemających cechy uznaniowości. Nie mając zagwarantowanego ustawą uznania, organ z jednej strony nie ma możliwości wyboru konsekwencji prawnych decyzji, choć ma pewną swobodę działania (tym większą, im mniej precyzyjne są przepisy), prowadząc postępowanie dowodowe, wykładając przepisy prawa oraz dokonując subsumcji²¹. Z drugiej zaś strony skoro przepisy nie przyznały organowi uznania administracyjnego, to powinien on jedynie wykonywać obowiązujące prawo i jego wola nie powinna mieć znaczenia. Można zatem stwierdzić, że w tym przypadku wola organu w zamyśle ustawodawcy powinna mieć znikomy bądź żaden wpływ na treść decyzji. Podkreśla to J. Borkowski, pisząc, że „decyzyjny model stosowania prawa nie daje podstaw do szukania elementu woli sędziego lub osoby będącej organem administracyjnym, lecz **wymaga** [podkreślenie – J.P.] od nich prawidłowego rozumienia treści przepisów prawnych, zgodnego z prawem ustalania istotnych elementów stanu faktycznego i oceniania stanów faktycznych spraw pod względem prawnym oraz poprawnego stosowania obowiązujących przepisów przy rozstrzyganiu tych spraw. Działanie organu administracyjnego nie będzie wobec tego przejawem woli aktu woli osoby sprawującej funkcję organu administracji lub rozstrzygającej sprawę z upoważnienia tego organu, lecz będzie zrealizowaniem obowiązującego prawa, które wyznacza ściśle treść rozstrzygnięcia sprawy albo też dopuszcza – zawsze w granicach prawa – wybór jednego z dopuszczalnych rozstrzygnięć sprawy. Takie potraktowanie działania organu administracyjnego stwarza jednostce – w jej stosunkach z administracją – dobre podstawy przewidywania zakresu i treści czynności, które mogą być podjęte przez organ na podstawie obowiązującego prawa. Znając treść przepisów prawnych, można przewidywać przebieg postępowania oraz możliwe w danej sytuacji rozstrzygnięcie sprawy. Przyjęcie zaś poglądu o uznaniu tych działań za akty woli organu administracyjnego w pewnym zakresie ogranicza możliwość przewidywania treści”²². Przedstawione przez J. Borkowskiego argumenty tworzą podstawę do wytłumaczenia metody kontroli administracji – znajomość treści przepisów prawnych pozwala jednostce przewidzieć słuszne czy prawidłowe rozwiązanie, które będzie rezultatem końcowym jednorazowego bądź kilkukrotnego (dwuinstancyjność, sądownictwo administracyjne) procesu stosowania prawa. Nie sposób jednak zgodzić się z całkowitym zanegowaniem wpływu aktu woli piastuna organu w procesie stosowania prawa. Chociaż jego wola ma ograniczony wpływ na treść decyzji, to jest ona podstawą przeprowadzenia

²¹ M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1984, s. 55.

²² J. Borkowski, *op.cit.*, s. 19.

szeregu działań, których rezultatem jest powstanie aktu administracyjnego. Uznanie administracyjne lub jego brak determinują tylko zakres wpływu woli organu na rozstrzygnięcie sprawy. W przypadku decyzji uznaniowych – zarówno w praktyce, jak i w intencji ustawodawcy – wola organu ma zasadniczy wpływ na konsekwencje prawne decyzji. Uznanie nie należy utożsamiać z dowolnością i arbitralnością, uznaniowe rozstrzygnięcie sprawy pozostaje zawsze w granicach prawa, które w dodatku wyznacza cel działaniom administracji, pozwalając na kontrolę decyzji uznaniowych przez sprawdzenie, czy np. realizują one interes publiczny²³.

6. Oświadczenia woli strony postępowania administracyjnego

Powyższe rozważania dotyczyły oświadczenia woli organu administracji przy wydawaniu decyzji administracyjnych, należy je więc uzupełnić o kwestię oświadczenia woli strony postępowania administracyjnego. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że postępowanie może zostać na żądanie strony (czyli wskutek jej oświadczenia woli) wszczęte (art. 61 § 1 k.p.a.), zawieszone (art. 98 § 1 k.p.a.) lub umorzone (art. 105 k.p.a.). Chociaż inicjatorem wszczęcia, zawieszenia bądź umorzenia postępowania jest strona, czyli każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 k.p.a), to do organu należy stwierdzenie, czy spełnione zostały przesłanki, od których zależy skuteczność żądania strony. Zatem wola strony (jej oświadczenie postulujące) ma, w porównaniu z wolą organu, mniejszy wpływ na czynności procesowe, ponieważ wymaga zatwierdzenia przez organ (np. organ umarza postępowanie fakultatywnie²⁴ – przysługuje mu więc uznanie administracyjne²⁵).

7. Uгода administracyjna - najsilniejszy wpływ woli strony postępowania na treść aktu administracyjnego

Uгода administracyjna jest uregulowana w art. 114–122 k.p.a. Ugodę taką zawierają między sobą strony postępowania administracyjnego, a zatwierdza ją organ²⁶. Jak podaje P. Przybysz, istotną różnicę między ugodą a decyzją administracyjną stanowi fakt niezaskarżalności ugody, zaskarżone może być jedynie postanowienie o zatwierdzeniu bądź niezatwierdzeniu ugody przez organ, przed którym toczy się postępowanie²⁷. W przypadku ugody mamy do czynienia zarówno z oświadczeniem woli stron postępowania administracyjnego, jak i przejawem woli organu. Wynika to z faktu, że uгода, będąc aktem spełniającym funkcję decyzji administracyjnej, wymaga zatwierdzenia przez organ. Organ nie dysponuje w tym przypadku uznaniem, musi jedynie ocenić, czy nie zachodzi któraś z przesłanek wyłączających zatwierdzenie ugody (naruszenie prawa, nieuwzględnienie stanowiska innego organu, jeżeli uгода dotyczy kwestii, których rozstrzygnięcie wymaga zajęcia stanowiska

²³ W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, PiP 2010, nr 5, s. 52–54.

²⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2012, s. 263–264.

²⁵ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 624.

²⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, s. 254–255.

²⁷ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 264–265.

przez ten organ, naruszenie interesu społecznego bądź słusznego interesu stron – art. 118 k.p.a.)²⁸. Uгода pozwala stronom postępowania samodzielnie, choć na podstawie obowiązujących przepisów (co kontroluje organ), stworzyć akt równorzędny decyzji administracyjnej, a więc stwarza szanse możliwie najpełniejszego zrealizowania ich interesów. Instytucja ta daje chyba największy wpływ oświadczeniom woli podmiotów stosunków administracyjnych niebędących organami administracyjnymi (czyli jedynym oświadczeniom woli w prawie administracyjnym, których podmiot jest jasno określony) na kształtowanie stosunków administracyjnych przez oddanie im szerokiej kompetencji tworzenia treści aktów administracyjnych.

8. Oświadczenie woli w prawie cywilnym i w prawie administracyjnym

Porównanie znaczenia pojęcia oświadczenia woli na gruncie prawa cywilnego i prawa administracyjnego prowadzi do wniosku o nieznacznych różnicach występujących w rozumieniu tego terminu, a także w skutkach składania oświadczeń woli. Czym różnią się oświadczenia woli strony w postępowaniu administracyjnym w zestawieniu z oświadczeniami woli podmiotu stosunków cywilnoprawnych? W obydwu kodeksach są one obudowane klauzulami generalnymi: w prawie cywilnym oświadczenie woli (będące warunkiem koniecznym zaistnienia czynności prawnej)²⁹ wywołuje skutki w nim zawarte, a także wynikające z ustawy, z zasad współżycia społecznego oraz z ustalonych zwyczajów (art. 56 k.c.). W prawie administracyjnym natomiast o skutkach oświadczeń woli stron decyduje, na podstawie przepisów prawa, organ, przed którym toczy się postępowanie. Musi on jednak często przykladać do tych oświadczeń miernik w postaci klauzul generalnych, takich jak istotny interes społeczny czy słuszny interes stron (np. w analizowanym art. 118 k.p.a.). Znacząca jest też różnica w wymogach formalnych, jakie stawiane są w obu dziedzinach oświadczeniom woli – w prawie cywilnym podmioty dysponują dużą swobodą formy, w prawie administracyjnym przeciwnie, swoboda ta jest ograniczana przepisami prawa, zwłaszcza w odniesieniu do organów administracji (np. art 107 i 109 k.p.a.). W literaturze pojawia się nawet pogląd, że niektóre elementy formalne decyzji administracyjnej rozstrzygają o możliwości kwalifikowania jej jako aktu administracyjnego³⁰. W tym kontekście zrozumiałe jest, że pomocnicze stosowanie przepisów k.c. dotyczące oświadczeń woli w prawie administracyjnym jest wykluczane przez doktrynę³¹. Analogiczne stosowanie przepisów k.c. zostało jednak zaaprobowane w uchwale NSA³². Należy podkreślić, że w uchwale pojawiło się również przekonujące zdanie odrębne sędzi B. Adamiak, która wskazuje, że dział k.c. poświęcony czynnościom prawnym nie może znaleźć zastosowania przy stosunkach administracyjnych z dwóch przyczyn – po pierwsze ze względu na nierówność stron stosunku

²⁸ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op.cit.*, s. 717–718.

²⁹ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op.cit.*, s. 253 i n.

³⁰ S. Gajewski, A. Jakubowski, *Nieakt w prawie administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 6, s. 74.

³¹ B. Adamiak, *op. cit.*, s. 21.

³² Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2011 r., I OPS 4/11 (ONSAiWSA z 2012 r. nr 2, poz. 20).

prawnego w prawie administracyjnym – po drugie z wynikłej z tej nierówności niemożności kształtowania stosunków administracyjnoprawnych przez jednostkę w drodze oświadczeń woli³³. Argumentację tę można uzupełnić, podkreślając, że trudności nastręcza psychologiczne ujmowanie wad oświadczeń woli. Problemem jest to, czy można utożsamić błąd poszczególnego człowieka czy ludzi z błędem organu. W prawie cywilnym uznaje się, że jest to dopuszczalne (tzw. teoria organów osoby prawnej)³⁴. Natomiast w prawie administracyjnym tak uznać nie sposób, ponieważ regulacja oświadczeń woli chroni podmiot słabszy (jednostkę) przed podmiotem, któremu przysługuje władztwo administracyjne. Ochrona ta polega na ograniczeniu przez prawo zarówno zakresu tego władztwa, jak i sposobu korzystania z niego. Znajduje ona uzasadnienie tak w zasadzie praworządności, jak i zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa, stanowiących konstytucyjne umocowanie ochrony interesu jednostki w ramach stosunku administracyjnoprawnego.

9. Podmioty woli, której przejawy są aktami administracyjnymi

Kolejnym zagadnieniem jest określenie podmiotu woli, której przejawy są aktami administracyjnymi. W psychologicznym znaczeniu przejaw woli pochodzący od organu administracyjnego jest przejawem woli piastuna tego organu. Jednak – na potrzeby wyjaśnienia działania abstrakcyjnego bytu, jakim jest państwo – utożsamia się osobę piastuna z organem, przypisując przejaw woli organowi, a sam organ uznaje się za przedstawiciela administracji publicznej (nawet w przypadku dysponowania uznaniem administracyjnym przez organ). Idąc krok dalej, można stwierdzić, że przejaw woli organu jest przejawem woli państwa. Tyle tylko, że możliwości oddziaływania tej woli są ograniczone prawem (art. 7 Konstytucji RP³⁵ i art. 6 k.p.a.), które spełnia tę samą funkcję, co w ujęciu psychologicznym charakter człowieka (zakreśla granice możliwych postępów i w ten sposób definiuje zakres wolności woli³⁶). Konstytucja definiuje sposoby i kierunki dążeń organów administracji, w art. 2 stanowiąc, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Narzędziem służącym przedstawionym celom są często klauzule generalne. W prawie administracyjnym takimi klauzulami są w szczególności interes społeczny oraz słuszny interes obywateli z art. 7 k.p.a. (w prawie cywilnym odpowiednią rolę odgrywają zasady współżycia społecznego). Jak stwierdza M. Wyrzykowski, klauzula ta ma bardzo szerokie zastosowanie – jest wskazówką interpretacyjną w wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego, stosowana jest też w przypadku decyzji wydawanych w ramach uznania administracyjnego oraz decyzji bez niego³⁷. Właśnie wspomniane klauzule generalne (oraz tzw. zasady polityki państwa zawarte w Konstytucji RP) rozszerzają możliwości oddziaływania woli organów administracji publicznej.

³³ Zdanie odrębne sędzi NSA Barbary Adamiak do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2011 r., I OPS 4/11 (ONSAiWSA z 2012 r. nr 2, poz. 20).

³⁴ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, A. Wolter, *op.cit.*, s. 209.

³⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁶ Z. Kmiecik, *op.cit.*, s. 150–151.

³⁷ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 134–135.

Zapewniają prawu elastyczność, przekazując organom administracji kompetencję jego dopasowania do konkretnego stanu faktycznego.

10. Podsumowanie

Instytucja oświadczenia woli pozwala zrozumieć istotę i sposób działania administracji. Pojęcie oświadczenia woli jest rozumiane w zbliżony sposób w prawie cywilnym i w prawie administracyjnym. Jednakże w stosunku administracyjnoprawnym, inaczej niż w cywilnoprawnym, wola jednostki ma niewielki wpływ na treść tego stosunku, w zasadzie brak jest automatyzmu polegającego na samoistnym wywoływaniu skutków prawnych przez oświadczenie woli jednostki, poza oświadczeniami postulującymi w ramach stosunku administracyjnoprawnego procesowego. W prawie administracyjnym takie oświadczenie woli wprawdzie prowadzi do wywołania skutków prawnych, ale potrzebuje do tego, jak w analizowanych przypadkach, również działania organu – przejawu woli organu. Świadczy to o nierównorzędności podmiotów stosunków administracyjnoprawnych równoważonej całkowitym związaniem administracji prawem, które dokonało się wskutek procesu historycznego. Administracja zmieniła się z niczym nieograniczonej w swej władczości do działającej na podstawie i w granicach prawa, gdzie najszersze – najmniej zawężone – uprawnienia ma ona w przypadku (przyznanego wskutek działań ustawodawcy) uznania administracyjnego. Ochrona interesów jednostki polega również, jak twierdził J. Borkowski, odwołując się do decyzyjnego modelu stosowania prawa, na umożliwieniu jednostkom przewidywania działań administracji³⁸. W demokratycznym państwie prawa państwo ma możliwość władczej ingerencji w stosunki społeczne przez administrację publiczną, lecz czyni to w interesie społecznym – taka jest jego rola. To interes społeczny, którego wyrazem są obowiązujące przepisy prawa, jest ograniczeniem zakresu wolności woli państwa. W ten sposób urzeczywistnia się jedna z fundamentalnych zasad ustroju państwa polskiego – zasada suwerenności Narodu.

Declaration of will in administrative law

S u m m a r y

Declaration of will in administrative law may be defined as such behaviour of the entity of administrative law relationships that reveals enough the intent (will) of causing legal effects, the form of such behaviour may be determined by legal regulation. This definition is formed basing on the definitions made by civil law doctrine. The other question is to find the subject of declaration of will made by public officers in the name of state and such declarations should be seen as state's declarations of will.

The considerations of the doctrine and of the provisions of law leads to conclusion that there is a significant difference between the role of this institution in administrative law and in civil law. This difference is provoked by the substantial dissimilarity of the fundamental principles of those areas of law (autonomy of will on the one hand and legality on the other).

³⁸ J. Borkowski, *op.cit.*, s. 19.

Analysed legal regulations concern those acts in administrative procedure in which the will of entity has the largest significance. However declarations of will of extra-administration entity may result in administration's actions, they are less important than the declarations of administrative bodies because the first ones' always need an approval to have legal effects. What is more the situation in which the decision of administrative bodies is not fully determined by law should also be considered as a mean to make law and actions of administration more flexible. In such situation the will (decision) of administrative bodies ought to be coherent with the constitutional principles and general clauses of administrative law (conception of legality of objective).

The conclusion is that the instution of declaration of will allows to understand the basic principles of administrative law which is: in equivalence of parties and the directive of tending to the public interest. They are seen as two ballancing rules that provides the stability of legal status of citizens.



PRZEGŁĄD PRAWNICZY
UNIwersYTETU
WARSZAWSKIEGO

WARSAW UNIVERSITY LAW REVIEW



Koło Naukowe
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

ROK XIII

Luty 2014

NUMER 1