DOI: 10.31648/sp.13080

Sebastian Krzysztof Bentkowski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-9348-9663
sebastian.bentkowski@uwm.edu.pl

Rękojmia w prawie administracyjnym

Wstęp

Rękojmia w prawie administracyjnym dotyczy wybranych obszarów działalności gospodarczej, zawodowej lub innej aktywności, która jest objęta nadzorem administracyjnym ze względu na interes publiczny, prawnie chroniony interes jednostek, a także wartości i zasady kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Rozumiana jako zapewnienie lub zagwarantowanie o czymś lub czegoś występuje w prawie administracyjnym w postaci warunku, który dany podmiot musi spełnić, aby uzyskać możliwość wykonywania działalności, zawodu, funkcji, obowiązków lub zadań. Wprowadzenie do porządku prawnego rękojmi jako warunku podmiotowego, przy jednoczesnym przyznaniu organom władzy publicznej kompetencji do weryfikacji i rozstrzygania przedmiocie jego spełnienia, stanowi wyraz realizacji funkcji reglamentacyjnej administracji w prawnie określonych formach[1].

Rękojmia jako warunek nabycia uprawnień stanowi przedmiot badań nauki prawna administracyjnego (materialnego, ustrojowego i procesowego), prawa gospodarczego, a także w wybranych aspektach nauk o bezpieczeństwie (w zakresie np. zapewnienia ochrony informacji niejawnych, czy też objęcia funkcji Komendanta Służby Ochrony Państwa lub rzeczników dyscyplinarnych w tej służbie). W niniejszym artykule zagadnienie rękojmi rozpatrywane jest głównie w ujęciu prawnym. Należy jednak zaznaczyć, że ocena spełnienia warunku rękojmi w konkretnym przypadku będzie wymagała odniesienia również do pojęć i norm o charakterze pozaprawnym.

[1] Szerzej na temat funkcji administracji: R.Kusiak-Winter, *Kilka uwag na temat funkcji administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 2022, R. CCCXXXIV, nr 4101, s. 263–264. Zob. też R. Stasikowski, *O istocie funkcji reglamentacyjnej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009, nr 9, s. 6–21.

Podjęcie zagadnienia prawnoadministracyjnej formalizacji rękojmi uwarunkowane jest dążeniami teorii i praktyki administrowania do stworzenia warunków materialnoprawnych, ustrojowych i procesowych, pozwalających skutecznie realizować państwu funkcję zapewnienia jednostkom ochrony ich praw oraz porządku gospodarczego i społecznego[2].

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie administracyjnoprawnej formalizacji wyznaczników i uwarunkowań rękojmi w kontekście wykonywania funkcji reglamentacyjnej państwa oraz stosowania prawa. Przedmiot artykułu obejmuje m.in. charakterystykę pojęcia rękojmi w świetle przepisów prawa administracyjnego, doktryny oraz orzecznictwa, analizę administracyjnoprawnych wyznaczników rękojmi pod względem możliwości przeprowadzenia przez organy władzy publicznej obiektywnej i rzetelnej oceny spełnienia tego warunku.

Efektem przeprowadzonych rozważań jest sformułowanie ogólnej definicji rękojmi w prawie administracyjnym oraz ocena formalizacji administracyjnoprawnej rękojmi ze względu na zasady tworzenia prawa i techniki prawodawcze, a także wskazanie czynników determinujących weryfikację spełnienia warunku rękojmi w procesie stosowania prawa. W wyniku przeprowadzonych analiz można wysnuć wniosek, że przyjęty w przepisach prawa sposób i zakres uregulowania rękojmi jest zgodny z zasadami dobrej legislacji oraz umożliwia realizację funkcji reglamentacyjnej. Ze względu na niedookreślone znaczenie rękojmi uzasadnione byłoby wskazywanie przez ustawodawcę (w większym zakresie niż dotychczas) na wyznaczniki i kryteria oceny rękojmi w danym obszarze regulacji.

Pojęcie i systematyka rękojmi w prawie administracyjnym

Rękojmia w prawie administracyjnym ma odmienne znaczenie niż w prawie cywilnym. Nie odnosi się bowiem do odpowiedzialności podmiotu sprzedającego za wady fizyczne lub prawne rzeczy, lecz stanowi warunek, którego spełnienie jest oceniane według kryterium zdolności do wykonywania danej działalności, zawodu, zadań, funkcji lub obowiązków. Rękojmia w tym znaczeniu występuje w przepisach prawa przede wszystkim jako warunek podmiotowy nabycia niektórych uprawnień administracyjnoprawnych, stanowiący (wraz z pozostałymi wymogami takimi jak: niekaralność za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe) jedną z cech pożądanych ze względu na interes publiczny oraz prawnie chronione wartości.

[2] P. Dobrzański, *Rola państwa we współczesnej gospodarce rynkowej*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2015, R. CIII, s. 35.

W naukach prawnoadministracyjnych rękojmię można rozpatrywać w różnych aspektach. Dotychczas zagadnienie rękojmi podejmowano głównie w kontekście oceny zdolności finansowej, organizacyjnej i prawnej danego podmiotu do podejmowania działalności koncesyjnej lub regulowanej, a także warunek dopuszczenia do wykonywania zawodów, takich jak sędzia, adwokat, radca prawny, notariusz, lekarz, biegły rewident[3]. Badania i analizy dotyczyły zazwyczaj istoty pojęcia rękojmi, zastosowania tego pojęcia jako warunku potwierdzającego zdolność do wykonywania działalności gospodarczej objętej reglamentacją administracyjnoprawną lub wykonywania zawodu, a także „płaszczyzny" oceny rękojmi należytego wykonywania zawodu czy też „problemu odbudowy" rękojmi[4]. W ograniczonym zakresie podejmowano natomiast zagadnienia rękojmi należytego wykonania obowiązków lub funkcji, mimo że coraz częściej ustawodawca odwołuje się do tej przesłanki, przyznając jednocześnie organom władzy publicznej kompetencje do weryfikacji tego warunku.

Brak jest legalnej definicji powyższego pojęcia, a niejednolity sposób administracyjnoprawnej formalizacji tego warunku uzasadnia potrzebę szerszej analizy zagadnienia, w szczególności wskazania na wspólne elementy składające się na treść rękojmi w kontekście działalności gospodarczej, zawodowej oraz wykonywania obowiązków lub funkcji oraz usystematyzowanie w miarę możliwości tego pojęcia.

Zakres pojęcia rękojmi, oprócz powtarzanej zazwyczaj definicji zawartej w *Słowniku języka polskiego PWN*, określającej jako „poręczenie, zagwarantowanie czegoś, gwarancja, zabezpieczenie, pewność, zapewnienie o czymś, przyrzeczenie czegoś", jest prezentowany w literaturze oraz w orzecznictwie odrębnie dla rękojmi należytego wykonania działalności, zawodu, funkcji lub obowiązków[5].

Rękojmią należytego wykonania danej działalności gospodarczej (koncesyjnej, regulowanej lub wymagającej zezwolenia) określa się zachowanie danego podmiotu, które potwierdza przestrzeganie ustawowych zasad prowadzenia określonego rodzaju działalności. W literaturze rękojmię należytego wykonywania działalności spełnia ten podmiot, który danej uzasadnione przekonanie, że dana działalność gospodarcza, np. koncesjonowana, będzie wykonywana w sposób prawidłowy. Podkreśla się jednocześnie prognozowany

---

[3] Zob. A. Trela, *Rękojmia prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej – zarys problematyki,* „Studia Prawa Publicznego" 2013, nr 4, s. 82–85.

[4] Szczegółową analizę m.in. płaszczyzn oceny rękojmi oraz problemu dopuszczalności jej odbudowy przedstawił M. Bogusz, *Prawo do odbudowy rękojmi niezbędnej do wykonywania zawodu lub sprawowania funkcji we władzach przedsiębiorstw*, „Prawo i Więź" 2021, nr 2(36), s. 36–43.

[5] *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: rękojmia, https://sjp.pwn.pl/sjp/rekojmia;2515379.html (data dostępu: 17.08.2026).

charakter oceny w oparciu o pozyskane i zweryfikowane informacje o wnioskodawcy[6].

Pojęcie rękojmi należytego wykonywania zawodu odnosi się natomiast do całości „zdarzeń i okoliczności, dotyczących wykonywania danego zawodu, składających się na wizerunek osoby zaufania publicznego oraz cechy takie, jak m.in. prawość, uczciwość także w życiu zawodowym"[7].

Podobnie jak w przypadku wykonywania zawodu, można zdefiniować rękojmię prawidłowego wykonywania zadań lub obowiązków przykładowo w zakresie zapewnienia należytego wykonywania pieczy zastępczej. Będzie to oczekiwany od danej osoby, mającej wykonywać zadania lub obowiązki publicznoprawne, zespół cech lub ogół zdarzeń z nią związanych. Należy zaznaczyć, że w toku stosowania prawa lub kontroli sądowej ogólne wyznaczniki rękojmi uzupełniane są o kryteria dostosowane do danego rodzaju obowiązków lub funkcji, np. wobec osoby wykonującej funkcję biegłego sądowego oczekuje się, aby „(…) nie mogły nasuwać się jakichkolwiek podejrzenia co do nierzetelności, stronniczości lub braku obiektywizmu. Osoba taka nie może jednocześnie być dotknięta żadną skazą, która podważałaby zaufanie do niej"[8].

W świetle powyższych analiz i interpretacji można zaproponować ogólną definicję rękojmi w znaczeniu prawno-administracyjnym, według której rękojmią jest zespół cech i właściwości danego podmiotu oraz całość zdarzeń i okoliczności z nim związanych, potwierdzających zdolność do wykonywania regulowanej prawem działalności, zawodu, obowiązków lub funkcji, zgodnie z obowiązującym prawem oraz zasadami i wartościami istotnymi dla prawidłowego funkcjonowania państwa oraz ochrony jednostek przed nadużyciem prawa.

Rękojmię można podzielić ze względu na obszar aktywności objętej tym warunkiem, tj. na: 1) rękojmię należytego wykonania działalności gospodarczej, 2) rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu, 3) rękojmie potwierdzającej zdolność do wykonywania obowiązków oraz rękojmię należytego wykonywania funkcji. Można również rozróżnić rękojmię w ujęciu syntetycznym oraz uniwersalnym. W ujęciu syntetycznym będzie oznaczać ogół cech i właściwości, takich jak m.in. niekaralność, uczciwość, prawość, doświadczenie, kwalifikacje, potwierdzających łącznie spełnienie warunku rękojmi. W ujęciu syntetycznym każda z tych cech odrębnie będzie uzasadniać ocenę spełnienia

---

[6] A. Trela, op. cit., s. 86. Zob. też Z. Muras, [w:] M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, 2010, Lex, komentarz do art. 33,

[7] P. Kaczmarek, *O rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata oraz radcy prawnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2015, nr 1, s. 19–28; A. Szyszka, *Uwagi o samorządzie adwokackim*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010, nr 11, s. 16–25; wyroki NSA: z 10 kwietnia 2025 r., sygn. akt II GSK 2198/21 i z 17 maja 2023 r., sygn. akt II GSK 367/20.

[8] Wyrok WSA we Warszawie z 30 marca 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 119/07; wyroki NSA: z 11 stycznia 1993 r., sygn. akt II SA 390/92 i z 13 kwietnia 2000 r., sygn. akt II SA 115/00.

warunku rękojmi. Ponadto zagadnienie rękojmi można rozpatrywać w ujęciu metodologicznym i rzeczywistym. W pierwszym przypadku będzie polegać na określeniu zespołu wymaganych cech, właściwości, okoliczności lub zdarzeń, które powinny być spełnione, aby w świetle wymagać prawnych potwierdzić rękojmię danego podmiotu. W drugim przypadku analiza rękojmi będzie dotyczyć relacji między spełnionymi przed dany podmiot wymaganiami w zakresie posiadania cech oraz właściwości (czy też wystąpienia okoliczności lub zdarzeń) a oczekiwaniami organu dokonującego ich weryfikacji w procesie stosowania prawa lub kontroli aktów administracyjnych.

Wytyczne w zakresie administracyjnoprawnej formalizacji rękojmi

W nauce administracji przyjmuje się, że formalizacja administracyjnoprawna stanowi proces podejmowania decyzji przez władze publiczne – prawodawczych, dotyczących doboru określonego wzorca postępowania, który stanie się obowiązującym i którego przestrzeganie zabezpieczone będzie możliwością stosowania przymusu państwowego. Proces tej formalizacji wiąże się z zasadami prawodawstwa, w tym przewidywania działalności legislacyjnej, zakresem tworzonego prawodawstwa oraz relacji między prawotwórstwem administracji a normami stanowionymi przez władzę ustawodawczą[9]. Przepisy prawa, które reglamentują dany obszar działalności, powinny nadawać jej określony kształt poprzez wybór przedmiotu, instrumentów prawnych reglamentacji i warunków korzystania z nich oraz wskazanie władz publicznych, które z nich korzystają. Ustawodawca powinien przy tym doborze kierować się zasadą adekwatności oraz przesłanką proporcjonalności. Dzięki takim wytycznym reglamentacja staje się elementem rozwiązania prawnego chroniącego prawa i wolności[10].

Przenosząc powyższe poglądy na grunt formalizacji prawnej rękojmi, można sformułować tezę, że powinna ona zapewniać skuteczną realizację funkcji reglamentacyjnej państwa oraz być zgodna z zasadami racjonalnego tworzenia prawa. Racjonalność tworzenia przepisów regulujących dany obszar aktywności ludzkiej wymaga bowiem uwzględniania w procesie prawodawczym przyjętych w danym ustroju wartości społeczno-politycznych, kierunków prawotwórstwa oraz udziału czynnika społecznego w tworzeniu prawa, a także unikania przeformalizowania obszarów objętych przepisami

[9] H. Groszyk, A. Korybski, *Instytucje prawne uspołecznienia procesów prawotwórczych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 1992, R. CCVI, nr 1313, s. 58, cyt. za: S. Zawadzki, *Kompleksowość procesu prawotwórczego*, „Studia Prawnicze" 1979, nr 1, s. 6–7.

[10] L. Kieres, *Reglamentacja – ograniczenie i uprawnienie*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 2022, R. CCCXXXIV, nr 4101, s. 101, 109.

prawa[11]. Skuteczność formalizacji rękojmi determinowana jest przy tym koniecznością zastosowania technicznych dyrektyw prawodawstwa, czyli dyrektywę jasnością tworzonych przepisów, dyrektywą faktycznego oddziaływania przepisów oraz zabezpieczenia przestrzegania przepisów za pomocą odpowiedniego systemu środków prawnych[12]. Ze względu na specyfikę rękojmi jako warunku podmiotowego formalizacja powinna uwzględniać uwarunkowania aksjologiczne, których ingerencja w tworzenie prawa sprowadza się do ujmowania w procesie legislacyjnym społecznie akceptowanych wartości[13].

W prawie administracyjnym rękojmia, jako warunek podmiotowy, występuje w postaci klauzuli generalnej. Stwarza to – podobnie jak w przypadku innych zwrotów niedookreślonych (interes publiczny, bezpieczeństwo państwa) – ryzyko nieprawidłowego ich odczytania lub zinterpretowania i w konsekwencji naruszenie prawnie chronionych wartości[14]. Należy jednak zaznaczyć, że sposób ujęcia i opisu warunku rękojmi w przepisach prawa pozwala w znacznym stopniu ograniczyć ryzyko wadliwego stosowania tych przepisów, o ile będą przestrzegana zasada praworządności, równego traktowania oraz proporcjonalności[15]. Obowiązujące zasady konstytucyjne oraz pozostałe uregulowane prawnie zasady i wartości, takie jak bezstronność, obowiązek poszanowania słusznych interesów jednostek oraz dobrych obyczajów, domniemanie uczciwości, rozstrzygania wątpliwości na korzyść przedsiębiorców oraz obywateli czy też dyrektywa przyjaznej interpretacji przepisów prawa, determinują bowiem organy administracji oraz sądy do przeprowadzenia – tak jak w przypadku innych niż rękojmia – klauzul generalnych, np. wymogu bezpieczeństwa państwa lub nieskazitelnej opinii, faktycznej i skonkretyzowanej weryfikacji spełnienia warunku rękojmi w oparciu o ustalenia stanu faktycznego oraz zdefiniowany w danej sprawie interes publiczny oraz sprecyzowane prawa i wolności jednostki[16]. Ponadto obowiązek zindywidualizowanej (a nie generalnej) oceny spełnienia warunku rękojmi wynika z zasady zaufania, pogłębionej argumentacji, a także przeciwdziałania arbitralności rozstrzygnięć w procesie stosowania prawa[17].

---

[11] J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980, s. 82. Zob. też J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Lublin 1990, s. 190–191.

[12] Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1999, s. 42.

[13] Por. Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 114 i nast.

[14] Wyrok TK z 12 września 2005 r., sygn. akt SK 13/05. Zob. też M. Śliwka, *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2010, nr 13, s. 264, 268.

[15] B. Gronowska, *Wolność, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] Z. Witkowski, J. Glaster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, W. Szyszkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2000, s. 132; B. Banaszek, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne*, Wrocław 1996, s. 113.

[16] Art. 8–15 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2025 r., poz. 1480). Zob. też P. Kwiatkowski, [w:] A. Pietrzak (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 10.

[17] Zob. J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 160–199.

Występująca w prawie administracyjnym rękojmia w założeniu ma potwierdzać zdolność danego podmiotu do należytego wykonywania działalności, zawodu, zadań, obowiązków lub funkcji, a przepisy regulujące ten obszar aktywności zawarte są zarówno w prawie materialnym, jak i w prawie ustrojowym. Z uwagi jednak na zastosowaną w ustawodawstwie władczą formę potwierdzania rękojmi, analiza tego zagadnienia powinna również obejmować uwarunkowania procesowe, kształtujące indywidualne rozstrzygnięcia organów administracji.

Rękojmia w materialnym prawie administracyjnym

W prawie materialnym rękojmia występuje w ujęciu pozytywnym (jako warunek przyznania uprawnienia) oraz w ujęciu negatywnym (brak rękojmi jako przesłanka odmowy przyznania uprawnienia lub jego cofnięcia). Rękojmia, mimo że jest warunkiem *sine qua non* uzyskania uprawnień bądź dopuszczenia do zawodu lub funkcji, nie występuje samodzielnie; jest uzupełnieniem innych wymogów, takich jak braku skazania za przestępstwo z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, pełnia praw publicznych czy też pełna zdolności do czynności prawnych.

Ustawodawca, wprowadzając warunek rękojmi, opisuje go jednak w ograniczonym zakresie, stosując zazwyczaj zwrot rękojmia „należytego" lub „prawidłowego" prowadzenia działalności, wykonywania zawodu lub obowiązków. Przykładowo ustawa Prawo farmaceutyczne wprowadza wymóg, aby kierownik apteki ogólnodostępnej dawał „rękojmię należytego prowadzenia apteki"[18]. Przepisy Prawa energetycznego w podobny sposób regulują warunek rękojmi, tj. wymagają od przedsiębiorcy, aby dawał rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją[19]. Prawo o adwokaturze oraz ustawa o radcach prawnych określają z kolei, że wpisaną na listę odpowiednio adwokatów lub radców prawnych może być tylko osoba, która jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu[20]. Przepisy ustanawiające system pieczy zastępczej regulują obowiązek rękojmi poprzez wskazanie, że pełnienie funkcji rodziny zastępczej oraz prowadzenie rodzinnego domu dziecka może być powierzone osobom, które dają rękojmię należytego sprawowania pieczy zastępczej[21].

---

[18] Art. 88 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 612).

[19] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 43).

[20] Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1564); ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 499).

[21] Art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2026 r., poz. 980). Zob. też S. Nitecki, [w:] A. Wilk, S. Nitecki, *Wspieranie*

W nielicznych tylko przypadkach sformalizowano bardziej szczegółowo znaczenie, kryteria, sposób i procedurę oceny warunku rękojmi. Przykładem może być ustawa o ochronie informacji niejawnych, w której zawarto definicję rękojmi zachowania tajemnicy, rozumianej jako „zdolność osoby do spełnienia ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem, która jest stwierdzana w wyniku przeprowadzenia postępowania sprawdzającego". Opisano też zakres i kryteria oceny spełnienia warunku rękojmi zachowania tajemnicy oraz formę jej weryfikacji – w postaci postępowania sprawdzające (zakończonego wydaniem bądź odmową poświadczenia bezpieczeństwa osobowego).

Przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych wymagają, aby w ramach oceny spełnienia warunku rękojmi zachowania tajemnicy właściwy organ (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Służba Kontrwywiadu Wojskowego) ustalił, „czy istnieją uzasadnione wątpliwości dotyczące m.in. 1) uczestnictwa, współpracy lub popierania przez osobę sprawdzaną działalności szpiegowskiej, terrorystycznej, sabotażowej albo innej wymierzonej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; 2) zagrożenia osoby sprawdzanej ze strony obcych służb specjalnych w postaci prób werbunku lub nawiązania z nią kontaktu; 3) przestrzegania porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim, czy osoba sprawdzana uczestniczyła lub uczestniczy w działalności partii politycznych lub innych organizacji, o których mowa w art. 13 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, albo współpracowała lub współpracuje z takimi partiami lub organizacjami; 4) ukrywania lub świadomego niezgodnego z prawdą podawania w ankiecie bezpieczeństwa osobowego, zwanej dalej »ankietą«, lub postępowaniu sprawdzającym przez osobę sprawdzaną informacji mających znaczenie dla ochrony informacji niejawnych; 5) wystąpienia związanych z osobą sprawdzaną okoliczności powodujących ryzyko jej podatności na szantaż lub wywieranie presji; 6) niewłaściwego postępowania z informacjami niejawnymi. (…)[22].

Z treści przytoczonych przepisów prawa materialnego, regulujących warunek rękojmi, wynika, że w przeważającej większości przypadków ustawodawca, korzystając z klauzuli generalnej, jedynie w ograniczonym zakresie precyzuje pojęcia rękojmi, pozostawiając „luz decyzyjny" organom potwierdzającym rękojmię danego podmiotu. Przyjęty w przepisach prawa sposób opisu warunku rękojmi, poprzez wskazanie na obowiązek należytego lub prawidłowego wykonywania danej aktywności, pozwala jednak organom administracji i sądom administracyjnym prawidłowo odczytać cel danego obszaru

rodziny i system pieczy zastępczej. Komentarz, Warszawa 2024, komentarz do art. 42. Autor trafnie podaje, że ustalenie spełniania wymogu rękojmi należy do kompetencji organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, który przeprowadza w tym celu analizę „sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej".

[22] Art. 24 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1209).

legislacji oraz zidentyfikować prawa lub wartości, które mają być zabezpieczone wprowadzeniem tego warunku. W orzecznictwie sądów dotyczących stosowania przepisów prawa materialnego można jednocześnie zauważyć w miarę jednolite poglądy co do rodzaju cech i właściwości podmiotów lub związanych z danym podmiotem okoliczności i zdarzeń, potwierdzających rękojmię lub jej brak. Należy zaznaczyć, że rozstrzygnięcia w tym zakresie zazwyczaj odwołują się do specyfiki danej działalności i celu przepisów, stanowiących podstawę oceny spełnienia warunków rękojmi.

Rękojmia jako warunek w ustrojowym prawie administracyjnym

Rękojmia w prawie ustrojowym występuje jako przesłanka, którą należy spełnić, aby objąć funkcję organu. Przykładowo w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie podkreśla się, że na stanowisko wojewody może być powołana osoba, która „(…) daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków wojewody”[23]. Zgodnie z art. 11 ust. 4 pkt 4 ustawy o Służbie Ochrony Państwa Komendantem Służby Ochrony Państwa może być osoba, która „ze względu na posiadane kwalifikacje i praktykę zawodową daje rękojmię należytego wykonywania zadań”[24]. Prawo energetyczne w art. 21 ust. 2c stanowi, że nabór na stanowisko Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki „przeprowadza zespół (…), liczący co najmniej 3 osoby, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów”. Przepisy ustawy Prawo o adwokaturze określają z kolej, że „Minister Sprawiedliwości powołuje komisje kwalifikacyjne spośród osób, których wiedza, doświadczenie i autorytet dają rękojmię prawidłowego przebiegu egzaminu wstępnego” oraz że do składu komisji odwoławczej kandydatów na członków wskazuje „(…) Naczelna Rada Adwokacka – 4 członków – spośród osób, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię rzetelnego rozpoznania odwołań”[25].

Rękojmia jako warunek powierzenia funkcji, podobnie jak w przypadku rozwiązań materialnoprawnych, odnosi się do danego rodzaju obowiązków i jedynie w ograniczonym zakresie precyzuje cechy i właściwości osoby, ubiegającej się o dane stanowisko. Ze względu na polityczny charakter administracji rządowej oraz hierarchiczne podporządkowanie, wprowadzenie wymogu posiadania rękojmi należytego wykonywania obowiązków przez osoby sprawujące funkcję przykładowo wojewody czy Komendanta Służby Ochrony Państwa może wydawać się niepotrzebnym formalizmem, zwłaszcza że

[23] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 428).

[24] Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 34).

[25] Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1564).

pozostałe warunki, takie jak niekaralność, wyższe wykształcenie i nieposzlakowana opinia, w pełni pozwalają właściwie dobrać osobę na określone stanowisko w scentralizowanej administracji rządowej. Należy przy tym zaznaczyć, że o obsadzie organów w administracji częściej decyduje czynnik polityczny niż rzeczywiste cechy, kwalifikacje i predyspozycje kandydatów[26].

Podsumowując zagadnienie materialnej i ustrojowej formalizacji rękojmi, można stwierdzić, że przyjęte rozwiązania prawne są zgodne z zasadami tworzenia prawa. Niedookreślony charakter rękojmi nie narusza przy tym nadrzędnej dyrektywy legalności, bowiem ustawodawca, stosując zwrot „rękojmia", każdorazowo dodaje opis, wskazujący na cel wprowadzenia tego warunku, czyli m.in. należyte/prawidłowe prowadzenie działalności koncesyjnej lub wykonywanie zawodu. Dzięki przyjętym rozwiązaniom spełnione są standardy techniki prawodawczej, w szczególności dyrektywa jasności przepisów. Należy zaznaczyć, że zastosowanie przez ustawodawcę formuły klauzuli generalnej pozwala wypełnić ewentualną „lukę prawną". Wprowadzenia warunku rękojmi pozwala bowiem organom administracji (bez naruszenia zasady legalności) odmówić wykonywania działalności lub zawodu osobie, która np. nie była skazana za przestępstwo oraz ma pełnie praw publicznych i pełną zdolność do czynności prawnych, ale ze względu brak kwalifikacji zawodowych lub predyspozycji etyczno-moralnych czy też dotychczasowe postępowanie lub zdarzenia, budzi obawy dotyczące rzetelności uczciwości bądź wiarygodności. Można zatem stwierdzić, że wspomniany model zabezpiecza wartości i dobra ogółu, takie jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo oraz chroni jednostki przed nadużyciem prawa[27].

Zaprezentowane rozważania w przedmiocie formalizacji rękojmi skłaniają również do sformułowania wniosku, że ze względu na niedookreślone znaczenie rękojmi uzasadnione byłoby wskazywanie przez ustawodawcę (w większym zakresie niż dotychczas) na wyznaczniki i kryteria oceny rękojmi w danym obszarze regulacji.

Uwarunkowania prawnoprocesowe kształtujące ocenę spełnienia warunku rękojmi

Proces weryfikacji spełnienia warunku rękojmi następuje w postępowaniu wyjaśniającym w trybie ogólnego postępowania administracyjnego, a ocena w tym zakresie przedstawiona jest w formie decyzji administracyjnego lub

[26] M. Pacak, K. Zmorek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, 2013, Lex, komentarz do art. 6.

[27] Szerzej: M. Tużnik, *Interes publiczny czy interes prywatny w zasadnie in dubio pro trubutario?*, „Studia Prawnoustrojowe" 2017, nr 35.

innego władczego aktu administracyjnego (zob. art. 30 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne)[28]. Jest to właściwe rozwiązanie prawne, ponieważ dzięki zastosowaniu instrumentu indywidualnego i konkretnego rozstrzygnięcia administracja publiczna może skutecznie realizować funkcję reglamentacyjną państwa oraz osiągać cele wytyczone programem i polityką[29].

Prawnymi czynnikami kształtującym ocenę rękojmi, oprócz przepisów prawa materialnego, mających zastosowanie w danej sprawie, są przede wszystkim ogólne zasady postępowania, w szczególności zasada zaufania, zasada prawdy obiektywnej, uwzględnienia interesu publicznego oraz słusznego interesu obywateli. Obligują one organy administracji do prowadzenia postępowania zgodnie z przepisami prawa oraz w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej[30]. Organ rozstrzygający w przedmiocie rękojmi powinien w świetle tych zasad przede wszystkim zidentyfikować cel przepisów wprowadzających warunek rękojmi oraz wskazać na prawa i wartości, które powinny być chronione w związku z wprowadzoną reglamentacją działalności lub zawodu. Zgodnie z dyrektywą proporcjonalności organ powinien z kolei dostosować kryteria i mierniki oceny spełnienia warunku rękojmi do roli i specyfiki działalności, zawodu lub obowiązków objętych regulacją materialnoprawną. Przyjęte wyznaczniki rękojmi, czyli cechy i właściwości podmiotu oraz okoliczności i zdarzenia, powinny być adekwatne do celu regulacji i istotne dla obiektywnej oceny zdolności podmiotu do wykonywania działalności, zawodu, obowiązków lub zadań. Należy zaznaczyć, że ustawodawca czasami wprowadza przepisy mające ukierunkować organ w doborze takich wyznaczników i sposobie przeprowadzenia weryfikacji. Przykładem może być tu art. 35a ustawy Prawo energetyczne, zgodnie z którym „przed podjęciem decyzji w sprawie udzielenia koncesji lub jej zmiany Prezes URE może dokonać sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie koncesji lub jej zmianę w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją oraz czy daje rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją”[31]. Kolejnym przykładem są przytoczone w niniejszym artykule wyznaczniki i kryteria stosowane w postępowaniu sprawdzającym, służącym ocenie zdolności danej osoby do zachowania tajemnicy informacji niejawnych[32].

---

[28] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 43).

[29] J. Łętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras, A. Wróbel, *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Lublin 1993, s. 50.

[30] Temat instytucji i regulacji procesowych, służących do realizacji zasady budzenia zaufania do organów władzy publicznej, przedstawił kompleksowo J. Chmielewski, op. cit., s. 160–199.

[31] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 43).

[32] Ustawa z dnia z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1209).

Zasada wnikliwego i wszechstronnego przeprowadzanie postępowania wyjaśniającego determinuje z kolei organy do weryfikowania wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych. W celu potwierdzenia spełnienia warunku rękojmi postępowanie wyjaśniające z pewnością powinno obejmować ustalenie, czy strona posiada właściwości, cechy osobiste potwierdzone dotychczasowym postępowaniem lub działalnością, kwalifikacje zawodowe, zdolność finansową lub organizacyjną, które uzasadniają lub wykluczają obawy o należyte (tj. legalnie, uczciwe, rzetelnie, sprawnie) wykonanie działalności, zawodu lub obowiązków[33].

Kolejnym czynnikiem kształtującym prawidłową ocenę spełnienia warunku rękojmi są prawne wyznaczniki zewnętrznej formy decyzji oraz jej treści, w szczególności wymagania dotyczące uzasadnienia decyzji, o których mowa w art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ze względu na niedookreślony charakter pojęcia rękojmi oraz wyrażony w orzecznictwie pogląd, że samo odwołanie się do klauzuli generalnej – bez jej skonkretyzowania i zdefiniowania – nie spełnia ustawowego obowiązku rzetelnego uzasadnienia indywidualnych rozstrzygnięć administracji, można wymienić następujące elementy uzasadnienia decyzji (pozytywnych lub negatywnych) w przedmiocie rękojmi:

- zdefiniowanie i skonkretyzowanie (w oparciu o przepisy prawa materialnego) znaczenia rękojmi,
- wskazanie faktów i dowodów, stanowiących podstawę decyzji,
- jasną i przekonującą ocenę okoliczności faktycznych istotnych dla spełnienia warunku rękojmi,
- ostateczną ocenę stanowiącą wynik logicznego rozumowania[34].

Należy zaznaczyć, że sporządzenie przez organ uzasadnienia zgodnie z powyższymi wytycznymi umożliwi w toku kontroli instancyjnej lub sądowej decyzji ocenić jej legalność i rzetelność działań organów administracji podczas załatwienia jej sprawy[35].

Podsumowanie

W świetle rozważań i interpretacji zawartych w niniejszym artykule można przyjąć, że rękojmia w prawie administracyjnym jest tematem wieloaspektowym i może być rozpatrywana w ujęciu materialnym, ustrojowym

[33] Wyrok WSA w Łodzi z 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 201/20.

[34] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2025 r., poz. 1961). Zob. też wyrok NSA z 26 września 2012 r., sygn. akt I OSK 2074/11.

[35] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 156–160. Por. wyroki NSA: z 10 lipca 1985 r., sygn. akt SA/Kr 579/85, ONSA 1985, Nr 2, poz. 14 i z 30 czerwca 1983 r., sygn. akt I SA 178/83, ONSA 1983, Nr 1, poz. 51.

i procesowym. Niedookreślony charakter pojęcia rękojmi oraz zróżnicowany obszar działalności (gospodarczej, zawodowej, administracyjnej), w której ma zastosowanie (jako warunek), uzasadnia podjęcie badań w przedmiocie sposobu i zakresu formalizacji administracyjnoprawnej oraz skuteczności przyjętych rozwiązań legislacyjnych. Stosowanie klauzuli generalnej nie narusza przy tym nadrzędnej dyrektywy legalności, bowiem ustawodawca, stosując zwrot „rękojmia", dodaje opis, wskazujący na cel wprowadzenia tego warunku, czyli m.in. należyte/prawidłowe prowadzenie działalności koncesyjnej lub wykonywanie zawodu. Dzięki takim rozwiązaniom spełnione są zasady techniki prawodawczej, w szczególności dyrektywa jasności przepisów.

Występowanie w prawie administracyjnym warunku rękojmi jest wyrazem realizacji funkcji reglamentacyjnej, która umożliwia organom administracji (z zachowaniem zasady legalności i praworządności) ustalenie, czy dana osoba daje gwarancję należytego wykonania objętych regulacją działalności, zawodów, obowiązków lub funkcji. Pozwala również, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, na odmówienie przyznania uprawnień, jeżeli przemawia za tym interes publiczny, prawa jednostki lub prawnie chronione wartości. Ponadto przyjęty w przepisach prawa sposób opisu warunku rękojmi umożliwia organom i sądom administracyjnym właściwie odczytać cel danego obszaru legislacji oraz zidentyfikować prawa lub wartości, które mają być chronione.

Efektem przeprowadzonych analiz w temacie rękojmi jest zaproponowanie ogólnej definicji rękojmi w znaczeniu prawno-administracyjnym oraz systematyki tego pojęcia. W oparciu o dorobek nauki i prawa administracyjnego oraz orzecznictwo sformułowano również wytyczne co do zakresu postępowania wyjaśniającego w ramach prawnej oceny spełnienia warunku rękojmi oraz wskazano na niezbędne elementy, które powinno zawierać uzasadnienie rozstrzygnięcia organów w przedmiocie potwierdzenia rękojmi należytego wykonywania działalności, zawodu lub obowiązków.

Powyższe rozważania w przedmiocie formalizacji rękojmi skłaniają również do sformułowania wniosku, że ze względu na niedookreślone znaczenie rękojmi uzasadnione byłoby wskazywanie przez ustawodawcę (w większym zakresie niż dotychczas) na wyznaczniki i kryteria oceny rękojmi w danym obszarze regulacji.

Wykaz literatury

Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, PWN, Warszawa 1980.

Bogusz M., *Prawo do odbudowy rękojmi niezbędnej do wykonywania zawodu lub sprawowania funkcji we władzach przedsiębiorstw,* „Prawo i Więź" 2021, nr 2(36).

Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Dobrzański P., *Rola państwa we współczesnej gospodarce rynkowej*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2015, R. CIII.
Gronowska B., *Wolność, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] Z. Witkowski, J. Glaster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, W. Szyszkowski, *Prawo konstytucyjne*, TNOiK, Toruń 2000.
Groszyk H., Korybski A., *Instytucje prawne uspołecznienia procesów prawotwórczych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 1992, R. CCVI, nr 1313.
Kaczmarek P., *O rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata oraz radcy prawnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2015, nr 1.
Kieres L., *Reglamentacja – ograniczenie i uprawnienie*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 2022, R. CCCXXXIV, nr 4101.
Kmieciak Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Wyd. UŁ, Łódź 1994.
Kusiak-Winter R., *Kilka uwag na temat funkcji administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 2022, R. CCCXXXIV, nr 4101.
Leoński Z., *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
Łętowski J., Strachowski S., Szreniawski J., Taras W, Wróbel A., *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Wyd. UŁ, Lublin 1993.
Pacak M., Zmorek K., *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, 2013, Lex.
Pietrzak A. (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
Stasikowski R., *O istocie funkcji reglamentacyjnej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009, nr 9.
Swora M. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, 2010, Lex.
Szyszka A., *Uwagi o samorządzie adwokackim*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010, nr 11.
Śliwka M., *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2010, nr 13.
Trela A., *Rękojmia prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej – zarys problematyki,* „Studia Prawa Publicznego" 2013, nr 4.
Tużnik M., *Interes publiczny czy interes prywatny w zasadnie in dubio pro trubutario?*, „Studia Prawnoustrojowe" 2017, nr 35.
Wilk A., Nitecki S., *Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
Zawadzki S., *Kompleksowość procesu prawotwórczego*, „Studia Prawnicze" 1979, nr 1.
Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2004.

Summary

The warranty in administrative law

Keywords: law, warranty, administration, rationing.

This article aims to present the administrative and legal formalisation of warranties within the context of state regulatory functions and legal applications. This analysis has led to the formulation of a general definition of warranty in administrative law, an evaluation of its administrative and legal formalisation in relation to the principles of lawmaking and legislative

techniques, and an indication of the factors that determine compliance with warranty conditions when applying the law. The analyses concluded that the method and scope of warranty regulation adopted in the law are consistent with the principles of good legislation and enable the regulatory function to be implemented. However, due to the ambiguous nature of the concept of 'warranty', it would be beneficial for the legislator to provide more detailed guidance on the criteria and determinants for evaluating warranty in specific regulatory areas.