



Dr Mateusz Kaczocha
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Skierniewicach
pracownia190@wp.pl

Możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji (jego ograniczenia) na mocy Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów szczególnych

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie instytucji odstąpienia od uzasadnienia decyzji administracyjnej na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów pozakodeksowych. Głównym problemem badawczym jest wskazanie, do jakiego typu decyzji instytucja ta będzie miała powszechne zastosowanie, a w jakich przypadkach organy będą zasadniczo sporządzały pełną treść uzasadnienia. Dokonano zatem analizy przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów pozakodeksowych, orzecznictwa sądów i poglądów doktryny dotyczących powyższej instytucji.

Abstract

The article aims to present the legal institution of failure to give justification for administrative decision (when decision-makers may choose not to give reasons for administrative decision), in accordance with the Code of Administrative Proceedings (CAP) and provisions of other legal acts. The main research question is to indicate in which type of decision this legal institution will be widely used, and in which cases the decision-makers will prepare a “full” content of the justification. The provisions of the CAP and other non-code provisions, court decisions and doctrinal opinions regarding the above institution were analyzed.

1. Zagadnienia wprowadzające

Przepis art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ (dalej: k.p.a.) wymienia obligatoryjne składniki decyzji administracyjnej. Jednym z tych składników jest uzasadnienie – zarówno faktyczne, jak i prawne. Uzasadnienie decyzji nie jest co prawda jej elementem konstytutywnym (za minimum elementów decyzji niespornie traktuje się oznaczenie organu, określenie adresata decyzji, rozstrzygnięcie i podpis osoby uprawnionej do jej wydania²), niemniej jednak brak w ogóle uzasadnienia w sytuacji, gdy było to obowiązkowe, będzie naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a w niektórych przypadkach będzie kwalifikowane nawet jako rażące naruszenie prawa³.

Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, uzasadnienie prawne zaś – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa⁴. Poza regulacją k.p.a. dodatkowe elementy uzasadnienia określonych decyzji mogą przewidywać przepisy odrębne⁵.

Trzeba podkreślić, że uzasadnienie faktyczne winno być spójne i logiczne, tak by z jego treści w sposób niebudzący wątpliwości wynikał ustalony przez organ stan faktyczny stanowiący podstawę rozstrzygnięcia (analogicznie – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 listopada 2016 r., sygn. I SA/Po 576/16⁶). Z kolei wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa polega nie tylko na obowiązkowi powołania podstawy prawnej w każdej decyzji, lecz także na wszechstronnym wyjaśnieniu, dlaczego organ orzekający zastosował określony przepis, względnie też dlaczego przyjął daną wykładnię, gdy strona przedstawiła wykładnię odmienną⁷.

¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.

² Np. wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1163/81, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1982, z. 9–10, poz. 169; wyrok WSA w Opolu z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. II SA/Op 164/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8358774FF5> [dostęp: 9.06.2018]; postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 15 października 2012 r., sygn. I SA/Gd 1019/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/827F7D81A9> [dostęp: 9.06.2018].

³ Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, kiedy przepis prawa materialnego wskazuje, że decyzja ma zawierać uzasadnienie i zarazem ustawodawca nie przewiduje możliwości odstąpienia od niego.

⁴ Zob. art. 107 § 3 k.p.a.

⁵ Przykładowo art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2017 r., poz. 1405 z późn. zm.).

⁶ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F14E617601> [dostęp: 9.06.2018].

⁷ B. Majchrzak, *Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2010, s. 168.

Prawidłowo sporządzone uzasadnienie decyzji administracyjnej konkretyzuje zasadę przekonywania – nakazującą wyjaśnienie stronom zasadności przesłanek, którymi kierował się organ przy załatwieniu sprawy, aby w ten sposób w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez potrzeby stosowania środków przymusu⁸ – a także zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Z ustanowionej w art. 15 k.p.a. zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wynika bowiem nie tylko prawo strony do dwukrotnego merytorycznego rozpoznania sprawy przez organy administracji, lecz także prawo do zapoznania się z motywami rozstrzygnięcia sprawy zawartego w sentencji decyzji. Uzasadnienie decyzji nie tylko ma szczególne znaczenie przy ocenie prawidłowości decyzji przez organ wyższego stopnia, lecz także daje stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia zawartego w decyzji możliwość polemiki ze stanowiskiem organu i to zarówno jeśli idzie o ustalenia faktyczne poczynione w sprawie, jak i dokonaną przez organ decyzyjny wykładnię przepisów prawa będących podstawą jej rozstrzygnięcia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 listopada 2016 r., sygn. III Sa/Łd 622/16⁹). Nie sposób też nie zauważyć, że rzetelne uzasadnienie decyzji realizuje postanowienia zasady informowania stron i innych uczestników postępowania¹⁰, ponieważ informuje o okolicznościach faktycznych oraz prawnych podjętego rozstrzygnięcia. Ponadto konkretyzuje prawo strony do poznania motywów rozstrzygnięcia sformułowane w doktrynie postępowania administracyjnego¹¹.

Warto również zaznaczyć, że rozwiązania przyjęte w k.p.a. w zakresie obligatoryjnego uzasadniania decyzji administracyjnej są zgodne z europejskimi standardami postępowania administracyjnego, a nawet zapewniają stronom większą ochronę niż te standardy. Jak bowiem stanowi art. 18 ust. 1 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji¹², w odniesieniu do każdej wydanej przez instytucję decyzji, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, należy podać powody, na których opiera się wydana decyzja; w tym celu należy jednoznacznie podać istotne fakty i podstawę prawną podjętej decyzji. Tymczasem zakres zastosowania art. 107 § 1 i 3 k.p.a. jest szerszy, gdyż obejmuje on również decyzje pozytywne, a ponadto zawiera bardziej szczegółowe wymogi względem uzasadnienia faktycznego i prawnego.

⁸ Por. art. 11 k.p.a.

⁹ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9DB91C4F8B> [dostęp: 9.06.2018].

¹⁰ Zob. art. 9 k.p.a.

¹¹ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 297 i nast.

¹² Tekst tego kodeksu zawarty jest [w:] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, wyd. 6, Warszawa 2007.

2. Możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji na podstawie k.p.a.

Odstąpienie od uzasadnienia decyzji administracyjnej może mieć miejsce tylko w wyraźnie określonych prawem przypadkach¹³, co jest podyktowane zasadą legalizmu¹⁴, a także tym, że instytucja ta stanowi wyjątek od obowiązku zamieszczania w treści decyzji uzasadnienia faktycznego i prawnego. K.p.a. przewiduje dwa przypadki, kiedy organ może całkiem odstąpić od sporządzenia uzasadnienia decyzji administracyjnej.

Po pierwsze, organ I instancji może odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony bądź kilku stron działających wspólnie (por. art. 107 § 4 k.p.a.). Decyzja zgodna z żądaniem wszystkich stron to decyzja, która nie odmawia przyznania uprawnienia, nie nakłada obowiązku ani nie rozstrzyga spornych interesów stron¹⁵. Warto jednak uściślić, że nie każda decyzja przyznająca prawo będzie uwzględniała w całości żądanie strony lub stron. Może się bowiem zdarzyć, że w drodze decyzji stronie zostanie przyznane uprawnienie, ale nie w takim rozmiarze, o jaki wnioskowała, lub na krótszy czas, niż wnosiła. Ponadto niektóre decyzje przyznające uprawnienie do wykonywania określonej działalności gospodarczej (zawodowej) często obok prawa nakładają też na stronę (strony) określony obowiązek – z reguły w postaci dodatkowej klauzuli decyzji, tzw. zlecenia. Nie można więc wykluczyć, że strona – pomimo przyznania jej uprawnienia – będzie w odwołaniu kwestionować zasadność nałożonego na nią obowiązku. Tym samym tego typu decyzja nie w każdym przypadku będzie zgodna z żądaniem strony (stron).

W takich przypadkach organ nie może zatem odstąpić od uzasadnienia decyzji na podstawie art. 107 § 4 k.p.a., ponieważ nie uwzględnia ona w całości żądania strony (stron). Nieuzasadnione zaś odstąpienie od sporządzenia uzasadnienia decyzji będzie co najmniej naruszeniem przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Należy dodatkowo zaznaczyć, że w myśl powołanego przepisu organ odwoławczy nie może odstąpić od uzasadnienia decyzji wydanej na skutek odwołania, niezależnie od tego, czy jest ona pozytywna, czy negatywna. Wynika to zwłaszcza z tej okoliczności, że decyzje te powstają w sytuacji, w której decyzja

¹³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. II SA/Bd 828/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2859F55BE3> [dostęp: 9.06.2018].

¹⁴ Art. 6 k.p.a.

¹⁵ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2014, s. 146.

poprzednia wzbudziła wątpliwości i została zakwestionowana¹⁶. Odstąpienie od uzasadnienia decyzji wydanej na skutek odwołania może nastąpić jedynie na podstawie przepisu szczególnego¹⁷.

Poza tym organ I instancji nie może – co już zostało zasygnalizowane – odstąpić od uzasadnienia decyzji rozstrzygającej sporne interesy stron. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w uzasadnieniu wyroku z dnia 30 grudnia 2008 r., sygn. II SA/Bk 570/08¹⁸, odstąpienie od uzasadnienia decyzji jest możliwe na podstawie art. 107 § 4 i § 5 k.p.a., lecz nie można pominąć uzasadnienia decyzji rozstrzygającej sporne interesy stron. Wynika to z założenia, że co najmniej jedna ze stron będzie niezadowolona z rozstrzygnięcia, a tym samym decyzja nie będzie zgodna z jej żądaniem.

Po drugie, organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji w sytuacjach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny (zob. art. 107 § 5 k.p.a.). Obecnie zastrzeżenie to nie ma znaczenia, gdyż żaden z przepisów przewidujących możliwość odstąpienia od uzasadnienia wydanych przed wejściem w życie k.p.a. już nie obowiązuje¹⁹. Stąd też przepis ten powinien zostać uchylony albo zmieniony, np. poprzez nadanie następującego brzmienia: „organ może odstąpić od uzasadnienia w przypadkach określonych w przepisach szczególnych”²⁰. Nadanie nowego brzmienia temu unormowaniu jest uzasadnione tym, że przepisy prawa materialnego niekiedy przewidują możliwość odstąpienia przez organ od sporządzenia uzasadnienia²¹, a sam k.p.a. niejednokrotnie odsyła do przepisów szczególnych zawartych w prawie materialnym²².

Należy wreszcie odnotować, że niekiedy przepisy prawa materialnego – niezależnie od treści art. 107 § 1 k.p.a. – wskazują, że decyzja administracyjna

¹⁶ J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 518.

¹⁷ Por. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. VI SA/Wa 1947/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/68E-AC417D7> [dostęp: 9.06.2018]; na temat przepisów szczególnych zob. ust. 4 niniejszego opracowania.

¹⁸ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F8D4652CBB> [dostęp: 9.06.2018].

¹⁹ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, dz. cyt., s. 146.

²⁰ Zbliżone rozwiązanie zawiera art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (Dz.U. z 2017 r., poz. 1545 z późn. zm.), zgodnie z którym konsul odstępuje od uzasadnienia decyzji w całości lub w części, jeżeli przepis szczególny tak stanowi lub wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

²¹ Patrz. przepisy wymienione w ust. 4 niniejszego opracowania.

²² Zob. np. art. 63 § 2 k.p.a. i art. 107 § 2 k.p.a.

powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne²³. W tych przypadkach powstaje wątpliwość, czy tego typu regulacje stanowią *superfluum* względem tego unormowania k.p.a., czy też może jest to celowe (racjonalne) działanie ustawodawcy, co z kolei oznaczałoby, że nie można odstąpić od uzasadnienia w trybie art. 107 § 4 k.p.a. W doktrynie postępowania administracyjnego wyrażono pogląd, zgodnie z którym w tych sytuacjach organ administracyjny bez względu na przedmiot postępowania i liczbę stron biorących w nim udział jest zobowiązany do uzasadnienia decyzji, a jego brak, nawet w sytuacji, gdy decyzja jest całkowicie zgodna z wolą strony (stron), stanowi rażące naruszenie prawa²⁴. Stanowisko to należałoby zasadniczo podzielić, gdyż respektuje ono założenie racjonalnego ustawodawcy w tym sensie, że nie stanowi on norm zbędnych. Niemniej jednak trzeba mieć na względzie, że w niektórych przypadkach tego typu przepisy prawa materialnego, obok wymogu zamieszczenia uzasadnienia, przewidują również możliwość odstąpienia od jego sporządzenia bądź ograniczenia go w pewnym zakresie²⁵.

3. Możliwość ograniczenia treści uzasadnienia decyzji wydawanej w trybie uproszczonym

Obok instytucji odstąpienia od uzasadnienia decyzji w k.p.a. unormowano możliwość ograniczenia treści zarówno uzasadnienia faktycznego, jak i prawnego decyzji administracyjnej wydawanej w postępowaniu uproszczonym²⁶, w którym może być rozpatrywana sprawa administracyjna, jeżeli przepis szczególny wobec k.p.a. tak stanowi (zob. art. 163b § 1 k.p.a.)²⁷. Celem wprowadzenia do k.p.a. przepisów o postępowaniu uproszczonym jest przyspieszenie i uelastycznienie

²³ Np. art. 30 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 412 z późn. zm.) czy też art. 109 ust. 4 zd. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1938 z późn. zm.).

²⁴ C. Martysz, *Komentarz do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] C. Martysz, G. Łaszczyca, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2010.

²⁵ Takie rozwiązanie przewiduje art. 36 ust. 7 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2016 r., poz. 1575 z późn. zm.), który stanowi, że decyzja, o której mowa w ust. 6, powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Można odstąpić od uzasadnienia faktycznego lub ograniczyć je w zakresie, w jakim udostępnienie informacji wnioskodawcy uniemożliwia realizację ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów.

²⁶ Wydawanych zarówno w I, jak i w II instancji.

²⁷ Z tego wynika, że prowadzenie postępowania uproszczonego będzie możliwe na podstawie regulacji zamieszczonych w ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego, sam k.p.a. zawiera zaś ogólną, ramową regulację w tym zakresie.

postępowania administracyjnego oraz obniżenie jego kosztów, mierzonych także nakładem pracy urzędników i zaangażowaniem w załatwienie sprawy samych stron²⁸.

Jednym z instrumentów mających zrealizować powyższe cele jest właśnie ograniczenie treści uzasadnienia decyzji. Zgodnie z art. 163f k.p.a. uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym może ograniczać się do wskazania faktów, które organ administracji publicznej uznał za udowodnione oraz przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji. To zaś oznacza, że decyzja wydana w postępowaniu uproszczonym będzie mogła zawierać ograniczone uzasadnienie faktyczne (np. nie musi wskazywać przyczyn, z powodu których określonym dowodom organ odmówił wiarygodności i mocy dowodowej) i prawne, jak również będzie mogła zawierać pełne ww. uzasadnienia. Należy jednak podnieść, że regulacje k.p.a. nie wskazują, w jakiej sytuacji decyzja wydawana w postępowaniu uproszczonym będzie mogła zawierać ograniczone uzasadnienie faktyczne i prawne, co w praktyce oznacza, że kwestia ta została pozostawiona do uznania organu administracji publicznej. *Lege non distinguente* ograniczone uzasadnienie faktyczne i prawne może zatem zawierać zarówno decyzja pozytywna, jak i negatywna. Można jednak przyjąć, że ograniczone uzasadnienie będą zawierały przede wszystkim decyzje pozytywne wydawane w postępowaniu uproszczonym. W przypadku decyzji negatywnych organy administracji publicznej będą częściej sporządzały pełne ich uzasadnienie faktyczne i prawne po to choćby, aby strona nie podniosła w postępowaniu odwoławczym albo sądowoadministracyjnym zarzutu naruszenia zasady przekonywania czy też zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Spostrzeżenie to dotyczy zwłaszcza decyzji negatywnych o charakterze uznaniowym²⁹, które z założenia winny zawierać staranne i wnikliwe uzasadnienie faktyczne i prawne³⁰.

Co jeszcze istotne, instytucja ograniczenia treści uzasadnienia decyzji wydawanej w postępowaniu uproszczonym dotyczy nie tylko tego postępowania prowadzonego w pierwszej instancji, lecz także postępowania odwoławczego. Wynika to z redakcji art. 163f k.p.a., gdzie brak jest ograniczenia stosowania tej instytucji do decyzji wydanych na skutek odwołania. W literaturze postępowania administracyjnego analogicznie podnosi się, że organ odwoławczy,

²⁸ Analogicznie Z. Kmiecik, *Koncepcja trybu uproszczonego w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 8, s. 107.

²⁹ Oczywiście, o ile ustawodawca przyzna organom kompetencję do rozstrzygania w trybie uproszczonym spraw administracyjnych o charakterze uznaniowym.

³⁰ Np. wyrok NSA z dnia 1 lipca 2016 r., sygn. I OSK 2696/14, Lex nr 2100656 i A. Wiktorowska, *Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym* [w:] M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008, s. 155.

rozpatrując sprawę w postępowaniu uproszczonym i odmawiając uwzględnienia żądania strony, może w uzasadnieniu decyzji ograniczyć się do wskazania faktów, które uznał za udowodnione, oraz przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji³¹. Niemniej jednak nie ma przeszkód do tego, aby w takim przypadku decyzja zawierała „pełne” uzasadnienie faktyczne i prawne.

W przypadku, gdy hipoteza art. 107 § 4 k.p.a. zostanie zrealizowana, wówczas organ będzie mógł również odstąpić od sporządzenia uzasadnienia decyzji wydanej w trybie postępowania administracyjnego uproszczonego. Należy podkreślić, że przepisy Rozdziału 14 k.p.a.³² nie wyłączają *expressis verbis* stosowania art. 107 § 4 k.p.a. do postępowania uproszczonego ani nie wprowadzają wobec tej regulacji przepisu *lex specialis*, a zatem ma on zastosowanie do tego postępowania. Co więcej, możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji należy postrzegać jako instytucję prawną wskazującą na uproszczony charakter niektórych czynności procesowych podejmowanych przez organ administracji publicznej³³. Instytucja ta jest zatem przejawem zasady szybkości i prostoty postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego.

4. Możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji lub jego ograniczenia na podstawie przepisów szczególnych

Możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji przewidują niejednokrotnie przepisy prawa administracyjnego materialnego. Regulacje te mają charakter szczególny względem art. 107 § 3 i § 4 k.p.a., a ponadto stanowią wyjątek m.in. od zasady przekonywania, a zatem podlegają wykładni literalnej, ścisłej, stosownie do reguły interpretacyjnej *exceptiones non sunt extendendae*.

Z reguły powyższe uprawnienie organów dotyczy jedynie uzasadnienia faktycznego decyzji³⁴, a niezbędną przesłanką do skorzystania z niego jest wystąpienie względów natury obronności państwa, bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Takie rozwiązanie przewiduje np. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach³⁵, zgodnie z którym organ wydający decyzję lub postanowienie w postępowaniu prowadzonym na

³¹ P.M. Przybysz, *Komentarz do art. 163f Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.

³² Zatytułowanego „Postępowanie uproszczone”.

³³ Szerzej zob. H. Knysiak-Molczyk, L. Klat-Wertelecka, *Postępowanie uproszczone* [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2016, s. 226–227.

³⁴ To zaś oznacza, że w przypadku uzasadnienia prawnego organ nie ma możliwości odstąpienia od niego.

³⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 2206 z późn. zm.

podstawie przepisów ustawy może odstąpić od sporządzenia ich uzasadnienia w części dotyczącej uzasadnienia faktycznego, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, z tym zastrzeżeniem, że nie można odstąpić od sporządzenia uzasadnienia w części dotyczącej stwierdzenia przesłanki polskiego pochodzenia cudzoziemca (ust. 2 ww. artykułu).

Nieco inne rozwiązanie zostało przyjęte w art. 11 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim³⁶, który stanowi, że wojewoda i minister właściwy do spraw wewnętrznych mogą odstąpić w części od uzasadnienia decyzji wydanych na podstawie tej ustawy, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Co ciekawe, ustawodawca nie wskazał w omawianej regulacji rodzaju uzasadnienia, od jakiego organ w części może odstąpić. *Lege non distinguente* część ta może dotyczyć uzasadnienia faktycznego bądź uzasadnienia prawnego decyzji wydawanych przez wojewodę albo ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Redakcja omawianego przepisu nie wyklucza też sytuacji, w której ww. organy ograniczą treść zarówno uzasadnienia faktycznego, jak i prawnego, innymi słowy: odstąpią od części uzasadnienia faktycznego i uzasadnienia prawnego.

Trzeba wreszcie wskazać, że w polskim prawie administracyjnym obowiązują też regulacje przewidujące możliwość odstąpienia od całego uzasadnienia decyzji³⁷. Takie rozwiązania należy ocenić krytycznie z punktu widzenia zasady informowania stron oraz zasady przekonywania. Brak jakiegokolwiek uzasadnienia decyzji, zwłaszcza negatywnej, skutkuje tym, że strona z reguły ma istotne problemy z zapoznaniem się z motywami rozstrzygnięcia, co z kolei utrudnia sporządzenie odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji albo skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Dodatkowo w tego typu sytuacjach strona może mieć ograniczony dostęp do akt na podstawie art. 74 § 2 k.p.a.

Wymaga podkreślenia, że we wszystkich wymienionych przypadkach, w razie skorzystania przez organ z uznaniowej kompetencji do odstąpienia od uzasadnienia decyzji, niezbędne jest podanie podstawy prawnej decyzji oraz udokumentowanie okoliczności, które stały się faktyczną podstawą decyzji. Jak bowiem zauważył Naczelny Sąd Administracyjny (do 31.12.2003) w Katowicach w wyroku z dnia 7 lutego 1991 r., sygn. II Sa/Ka 848/90³⁸, skorzystanie

³⁶ Dz.U. z 2017 r., poz. 1462 z późn. zm.

³⁷ Np. art. 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1109 z późn. zm.), który stanowi, że organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji lub postanowienia wydanego na podstawie ustawy, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

³⁸ „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, z. 1, poz. 19 z aprobowaną glosą M. Mincer-Jaśkowskiej.

przez organy obu instancji z uprawnienia do zaniechania faktycznego i prawnego uzasadnienia decyzji odmownej, gdy wymaga tego interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny, nie zwalnia tych organów z podania podstawy prawnej wydanych decyzji, a także z obowiązku pełnego udokumentowania okoliczności, które stały się faktyczną podstawą negatywnej decyzji.

Ponadto – w przeciwieństwie do art. 107 § 4 k.p.a. – organ może, w przypadku spełnienia hipotezy któregoś z ww. przepisów prawa materialnego, odstąpić od uzasadnienia decyzji zarówno uwzględniającej w całości żądanie strony, jak i nieuwzględniającej w całości (częściowo) żądania strony. Odstąpienie od uzasadnienia decyzji jest także możliwe w razie, gdy rozstrzyga ona sporne interesy stron³⁹. Co jeszcze istotne, z kompetencji tej, obok organu wydającego decyzję w pierwszej instancji, może skorzystać również organ odwoławczy. Przepisy prawa administracyjnego materialnego nie wprowadzają bowiem w tym zakresie ograniczenia.

Przepisy szczególne przewidują też niekiedy możliwość ograniczenia uzasadnienia treści decyzji, co następuje z reguły w dwojaki sposób. Po pierwsze, przepis prawa administracyjnego materialnego może *expressis verbis* przewidywać uznaniową kompetencję do ograniczenia uzasadnienia treści stosownej decyzji – takie rozwiązanie przewidziano w powołanym już art. 36 ust. 7 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Po drugie, regulacja o charakterze materialnoprawnym może w sposób pośredni wskazywać na możliwość (potrzebę) ograniczenia treści uzasadnienia decyzji, np. poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., w tym art. 107 § 3 k.p.a. Dotyczy to zwłaszcza poszczególnych decyzji Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów, które są wydawane na podstawie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki⁴⁰ i k.p.a. (w zakresie w niej nieuregulowanym), przy czym normy k.p.a. mają zastosowanie odpowiednie, a nie wprost⁴¹. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że ograniczenie uzasadnienia, zwłaszcza faktycznego, decyzji Centralnej Komisji wynikające z odpowiedniego stosowania przepisu art. 107 § 3 k.p.a. nie stanowi naruszenia prawa. Komisja jest organem kolegialnym, rozstrzygnięcia podejmuje w głosowaniu tajnym, a zatem nie ma możliwości ustalenia powodów głosowania za utrzymaniem określonej uchwały. Ograniczone uzasadnienie decyzji jest zatem wynikiem szczególnego charakteru tego postępowania⁴².

³⁹ Co jednak – uwzględniając charakter spraw administracyjnych uregulowanych we wspomnianych wcześniej regulacjach materialnych – nie będzie zjawiskiem częstym.

⁴⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 1789.

⁴¹ Zob. art. 29 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

⁴² Można je zaliczyć do kategorii postępowań administracyjnych szczególnych.

W związku z tym brak przedstawienia szczegółowych motywów podjęcia takiej decyzji, z uwagi na specyfikę tego rodzaju rozstrzygnięcia, nie może być uznany za naruszenie prawa dające podstawę do uchylenia decyzji (por. wyrok NSA z dnia 7 września 2011 r. sygn. akt I OSK 1078/11⁴³ i wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2015 r., sygn. II SA/Wa 425/15⁴⁴).

Innym przykładem w powyższym zakresie mogą być uzasadnienia faktyczne tzw. decyzji generalnych⁴⁵ (w trochę innym ujęciu decyzji podobnych do aktów generalnych⁴⁶), które również w większości przypadków są ograniczone treściowo w stosunku do uzasadnienia faktycznego typowego indywidualnego aktu administracyjnego. Niewątpliwie wynika to ze specyfiki tych decyzji, które, w przeciwieństwie do „klasycznych” decyzji administracyjnych, nie są skierowane do indywidualnego adresata. Decyzjami generalnymi są bowiem władcze i jednostronne oświadczenia woli organów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej oparte na przepisach prawa administracyjnego, określające sytuacje, w których dane zachowania mają być realizowane, oraz ich treść w sposób konkretny, a ich adresatów w sposób generalny⁴⁷. Skoro generalny akt administracyjny charakteryzuje się tym, że nie jest adresowany do żadnego indywidualnie określonego adresata, to i nie jest wymagane ani ustalenie, ani – w konsekwencji – relacjonowanie w uzasadnieniu faktycznym aktu przebiegu czynności postępowania wyjaśniającego, które dotyczą ustalania kręgu stron, do których akt taki jest adresowany⁴⁸. Ponadto ograniczona treść uzasadnienia faktycznego decyzji generalnej może być podyktowana materialnoprawnymi przesłankami wydania takiej decyzji oraz specyficznym trybem jej wydawania. Niejednokrotnie przepis prawa materialnego wskazuje, że decyzję generalną o wycofaniu określonego produktu z obrotu czy wstrzymaniu jego wprowadzania do obrotu organ wydaje w przypadku „podejrzenia”⁴⁹ bądź „uzasadnionego podejrzenia”⁵⁰, że dany produkt niespełniający stosownych wymagań znajduje się w obrocie. Dodatkowo organy administracji publicznej – przy wydawaniu decyzji generalnych – często odступują od zasady czynnego udziału strony w każdym

⁴³ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8F8498E433> [dostęp: 9.06.2018].

⁴⁴ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B3DA9C5E58> [dostęp: 9.06.2018].

⁴⁵ Decyzje te są wydawane na podstawie przepisów materialnych.

⁴⁶ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. II OSK 1517/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3D91F75349> [dostęp: 9.06.2018].

⁴⁷ W. Piątek, A. Skoczylas, *Decyzje generalne w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 10, s. 102.

⁴⁸ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, LEX 2014.

⁴⁹ Przykładowo art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2017 r., poz. 149 z późn. zm.).

⁵⁰ Zob. np. art. 121a ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2017 r., poz. 2211).

stadium postępowania administracyjnego⁵¹, co poniekąd wynika z braku odrębnych (ogólnych) regulacji dotyczących wydawania tych decyzji, a także z „policyjnego” ich charakteru. Z tych też względów uzasadnienie faktyczne takich decyzji generalnych może nie zawierać wszystkich elementów wymaganych przez art. 107 § 3 k.p.a., a zwłaszcza wskazania powodów, dla których określonym dowodom organ odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

Stąd też siłą rzeczy przepis art. 107 § 3 k.p.a. do decyzji generalnych powinien być stosowany odpowiednio, zwłaszcza w zakresie ograniczenia wymogów co do uzasadnienia faktycznego. Kwestia ta została dostrzeżona w raporcie zespołu eksperckiego *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym* (w wersji z maja 2016 r.), gdzie w propozycji nowego k.p.a.⁵² zawarto regulację nakazującą odpowiednie stosowanie w zakresie nieuregulowanym w Rozdziale 8 „Decyzje generalne” Działu II przepisów dotyczących decyzji w sprawach indywidualnych. Nadmienić jednak trzeba, że ostatecznie nie podjęto formalnie prac nad nowym k.p.a., a ponadto przepisy o wydawaniu decyzji generalnych nie znalazły się w ostatniej „dużej” nowelizacji k.p.a. dokonanej ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁵³.

5. Podsumowanie

Instytucja odstąpienia od uzasadnienia decyzji administracyjnej została uregulowana w k.p.a. i w niektórych przepisach prawa administracyjnego materialnego. K.p.a. przewiduje dwie sytuacje, kiedy organ może odstąpić od sporządzenia uzasadnienia decyzji administracyjnej. Po pierwsze, organ I instancji może odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony bądź kilku stron działających wspólnie. Po drugie, organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji w sytuacjach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny. Kodeksowe rozwiązania w tym zakresie należy generalnie uznać za trafne, ponieważ pozytywnie wpływają na szybkość, sprawność i odformalizowanie postępowania administracyjnego. Niemniej jednak drugi przypadek odstąpienia od uzasadnienia decyzji jest obecnie de facto bezprzedmiotowy z uwagi na to, że unormowania dopuszczające możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji wydane przed wejściem w życie k.p.a. już nie obowiązują. Stąd też regulacja ta powinna zostać uchylona

⁵¹ O ile oczywiście zostanie spełniona hipoteza art. 10 § 2 k.p.a.

⁵² Opracowanego przez J. Wegner-Kowalską.

⁵³ Dz.U. z 2017 r., poz. 935.

lub zmieniona. W tym drugim przypadku mogłoby to nastąpić poprzez nadanie jej następującego (nowego) brzmienia: „organ może odstąpić od uzasadnienia w przypadkach określonych w przepisach szczególnych”.

K.p.a. przewiduje ponadto instytucję ograniczenia treści decyzji wydawanej w trybie uproszczonym. Ustawodawca nie wskazał rodzajów decyzji, które mogą zawierać uproszczone uzasadnienie. *Lege non distinguente...* – dotyczy to wszystkich decyzji (pozytywnych i negatywnych), które będą wydawane w trybie uproszczonym. Z uwagi jednak na uznaniowy charakter tej instytucji można przypuszczać, że organy rzadziej będą z niej korzystały w przypadku decyzji negatywnych, zwłaszcza o charakterze uznaniowym. W tych przypadkach – kierując się m.in. zasadą przekonywania – pożądane zresztą byłoby sporządzanie pełnego uzasadnienia tego typu decyzji, w celu kompleksowego zapoznania strony (stron) z motywami rozstrzygnięcia.

Obok regulacji k.p.a. szereg przepisów zawartych w ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego pozwala organowi odstąpić od sporządzania uzasadnienia faktycznego decyzji administracyjnej, a niekiedy również od uzasadnienia prawnego. W przeciwieństwie do norm k.p.a. przepisy szczególne pozwalają odstąpić od sporządzania uzasadnienia decyzji (pozytywnej i negatywnej) wydawanej przez organ zarówno I, jak i II instancji. Ponadto przepisy materialne pozwalają odstąpić od uzasadniania decyzji uwzględniającej w całości żądanie strony, jak również decyzji nieuwzględniającej w całości (częściowo) żądania strony.

Przepisy szczególne przewidują również możliwość ograniczenia treści uzasadnienia decyzji. Regulacje prawa administracyjnego materialnego niekiedy wyraźnie przewidują uznaniową kompetencję do ograniczenia treści uzasadnienia stosownej decyzji albo w sposób „pośredni” wskazują na możliwość (potrzebę) ograniczenia zawartości uzasadnienia decyzji, np. poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a., w tym art. 107 § 3 k.p.a.

Bibliografia

- Kmieciak Z., *Koncepcja trybu uproszczonego w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 8.
- Kmieciak Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2014.
- Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004.
- Knysiak-Molczyk H., Klat-Wertelecka L., *Postępowanie uproszczone [w:] Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2016.
- Majchrzak B., *Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym [w:] Postępowanie administracyjne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2010.
- Martysz C., *Komentarz do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego [w:] C. Martysz, G. Łaszczyca, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX 2010.
- Piątek W., Skoczylas A., *Decyzje generalne w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 10.
- Przybysz P.M., *Komentarz do art. 163f Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, LEX 2014.
- Wiktorowska A., *Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym [w:] M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008.
- Zimmermann J., *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2010, nr 5–6.

STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł podejmuje problematykę związaną ze stosowaniem instytucji odstąpienia od uzasadnienia decyzji administracyjnej na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego i przepisów pozakodeksowych. Szczególną uwagę zwrócono na relacje zachodzące pomiędzy przepisami materialnymi przewidującymi konstrukcję odstąpienia od uzasadnienia decyzji a art. 107 § 4 k.p.a. Ponadto w opracowaniu przedstawiono kwestie związane z ograniczeniem treści uzasadnienia decyzji wydawanych w trybie uproszczonym. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, do jakiego typu decyzji instytucja ta będzie miała powszechne zastosowanie, a w jakich przypadkach organy będą zasadniczo sporządzały „pełną” treść uzasadnienia.

Słowa kluczowe

decyzja administracyjna, obligatoryjne elementy decyzji, odstąpienie od uzasadnienia decyzji, postępowanie uproszczone

SUMMARY

Possibility when decision-makers have permission to failure to give (or to limit) the justification for the administrative decision under the Code of Administrative Procedure and provisions of other legal acts

The subject of this publication is an analysis of the issues connected with legal institution of failure to give justification for administrative decision (when decision-makers may choose not to give reasons for administrative decision), in accordance with the Code of Administrative Proceedings (CAP) and provisions of other legal acts. In particular, much attention has been paid to the relationship between the substantive provisions that provide failure to give justification for administrative decisions and Article 107 § 4 CAP. Furthermore, the study presents issues related to the limitation of the content of justification of decisions issued in the simplified procedure. An attempt has been made to answer the question to what type of decisions this legal institution will generally apply to, and in what cases the decision-makers will prepare the “full” contents of justification.

Keywords

administrative decision, obligatory elements of administrative decision, failure to give justification for administrative decision, simplified procedure