

**Robert Sawuła**

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

rob.sawula@gmail.com

ORCID: 0000-0002-4908-9902

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.08>

## **Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego**

I. Przypadająca 14 czerwca 2020 r. rocznica uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego<sup>1</sup> stanowi asumpt do oznaczonych rozważań o charakterze retrospektywnym, ale i uogólniającym. Przy tego rodzaju okazjach zazwyczaj przypomina się okoliczności uchwalenia kodeksu czy też gruntowniejszych nowelizacji<sup>2</sup>, prezentowane są oceny adekwatności jego aktualnych rozwiązań<sup>3</sup>, zgłaszane są postulaty zmian, ale i przestrzega się przed pochopną i nieprzemyślaną ingerencją w kształt tej jakże znaczącej dla praktyki ustawy<sup>4</sup>.

Przedmiotem uwagi czynię konstrukcję uzasadnienia decyzji administracyjnej; zagadnienie to niezbyt często jest przedmiotem opracowań monograficznych<sup>5</sup>, warto przeto dokonać pewnej retrospekcji oraz podjąć próbę oceny aktualnego modelu uzasadniania decyzji wedle obowiązujących reguł ogólnego postępowania administracyjnego. Zakotwiczenie konstytucyjne tej instytucji dostrzec można w idei państwa prawnego. Jej kształt normatywny formułuje art. 2 ustawy zasadniczej<sup>6</sup>, z którego wynika, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym,

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 25; dalej: k.p.a.).

<sup>2</sup> Por. np. E. Ochendowski, *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 577–584.

<sup>3</sup> Por. np. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji* [w:] *Kodyfikacja postępowania...*, s. 67–78.

<sup>4</sup> Por. np. Z.R. Kmiecik, *O potrzebie uściślenia, korekty lub uzupełnienia niektórych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania...*, s. 325–336; J.P. Tarno, *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania...*, s. 847–856. Znaczące nowelizacje k.p.a. spotykają się zwykle ze zróżnicowanymi ocenami; niekiedy zawierają surową krytykę działań legislacyjnych, por. np. J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 8, s. 3–24.

<sup>5</sup> Na szczególną uwagę zasługuje tu praca J. Zimmermanna, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Jednym z elementów, składających się na urzeczywistnienie powyższej idei, jest taka regulacja prawna, która zabezpiecza jednostkę przed arbitralnymi aktami władzy państwowej<sup>7</sup>. W orzecznictwie wskazuje się, że działanie organu władzy publicznej, mieszczące się wprawdzie w jego kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania do organów państwa oznacza, że organy władzy publicznej są zobligowane do uzasadniania swoich rozstrzygnięć. Stanowi to jeden ze standardów demokratycznego państwa prawnego oraz jest elementem zasady jawności działania organów władzy publicznej<sup>8</sup>. Potrzebę uzasadniania rozstrzygnięć podejmowanych przez podmioty administrujące wzmacnia dodatkowo założenie, że każde działanie urzędowe skierowane wobec jednostki musi spełniać minimum standardów rzetelności. O potrzebie takiej rzetelności przekonuje *passus* ze wstępu do Konstytucji RP, gdzie mowa jest o tym m.in., by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Standardem państwa prawnego zatem stało się chociażby ujawnianie uzasadnienia projektu aktu normatywnego. Brak uzasadnienia oznaczonych władczych aktów nawet organów konstytucyjnych państwa zwykle oceniany jest krytycznie<sup>9</sup>. Potrzebę zaopatrywania w uzasadnienie niektórego rodzaju aktów prawnych judykatura wyprowadza nawet w drodze wykładni systemowej i celowościowej<sup>10</sup>. Przypadki akceptacji takiej wykładni przepisów prawa, która pozwalałaby organowi na pominięcie tego składnika decyzji, słusznie spotykają się z krytyką nauki procesu administracyjnego<sup>11</sup>, a także judykatury<sup>12</sup>.

II. Ukształtowanie odpowiedniego konstruktów uzasadnienia decyzji administracyjnej jest jednym z istotnych zagadnień podejmowanych w celu osiągnięcia

<sup>7</sup> Szerzej zob. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 36 i n.

<sup>8</sup> Por. motywy wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, ONSAiWSA 2007, nr 2, poz. 48.

<sup>9</sup> P. Głogowski, *Uwagi na temat odmowy powołania na urząd sędziego przez Prezydenta RP*, „Iustitia” 2019 nr 1; P. Czarny, *Realizacja Konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa [w:] System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 83 i n.

<sup>10</sup> Tak jest chociażby w stosunku do uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie wyrażenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym – na ten temat por. np. A. Dral, *Szczególna ochrona stosunku pracy radnego*, PiZS 1992, nr 7.

<sup>11</sup> Z. Czarnik, *Gwarancyjna funkcja uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2013, nr 2, s. 32; uwagi dotyczyły decyzji podejmowanych przez inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1251). W przekonaniu Autora nie zasługuje na poparcie stanowisko, wedle którego brak wskazania w art. 34 ust. 2 cyt. ustawy uzasadnienia decyzji inspektora pracy jako składnika jego decyzji, oznacza, że decyzja ta nie wymaga uzasadnienia.

<sup>12</sup> Por. np. wyrok NSA z dnia 11 lutego 2015 r., I OSK 855/14, LEX nr 1651515, w którym analizowano elementy orzeczeń wojskowych komisji lekarskich. W ocenie sądu, obligatoryjnym składnikiem tych orzeczeń jest uzasadnienie, a nie ma przy tym znaczenia, że tego elementu nie wymieniono w § 24 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 2010 r. Ministra Obrony Narodowej w sprawie orzekania o zdolności do zawodowej służby wojskowej oraz właściwości i trybu postępowania wojskowych komisji lekarskich w tych sprawach (Dz. U. Nr 15, poz. 80).

prawidłowości rozstrzygnięcia indywidualnych spraw administracyjnych w reżimie przewidzianym przez k.p.a., a także postrzegania samej administracji publicznej. Przez decyzję administracyjną zwykle rozumie się władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej (lub innego podmiotu sprawującego w zleconym mu zakresie funkcje administracji publicznej), skierowane do zewnętrznego adresata, rozstrzygające indywidualną sprawę administracyjną (autorytatywnie konkretyzujące administracyjnoprawny stosunek administracyjny), podjęte na podstawie i w celu konkretyzacji generalno-abstrakcyjnych norm prawnych powszechnie obowiązujących oraz normy kompetencyjnej, w trybie i w formie przewidzianej normami proceduralnymi, kończące administracyjne postępowanie jurysdykcyjne<sup>13</sup>. Podkreśla się przy tym, że decyzja jako postać aktu administracyjnego stanowi rozstrzygnięcie pojmowane jako sformalizowany rezultat działań administracji publicznej, a ponadto – jako rozstrzygnięcie ustalające konkretną konsekwencję prawną – stanowi oświadczenie woli, które celem wywołania skutków prawnych musi być uzewnętrznione<sup>14</sup>. Propozycję definicji decyzji administracyjnej przedstawiono, projektując tzw. „Przepisy ogólne prawa administracyjnego”, gdzie przyjęto, że jest nią „jednostronny, władczy akt organu administracji publicznej rozstrzygający konkretną sprawę indywidualną podmiotu nie wynikającą z organizacyjnego lub służbowego podporządkowania organowi, który go wydał, niezależnie od nazwy nadanej w przepisach temu aktowi”<sup>15</sup>. Sposób rozumienia „decyzji administracyjnej” ma znaczenie. W doktrynie wskazuje się, że przepisy prawa pozytywnego częstokroć używają różnorodnych pojęć zastępczych, zaś judykatura wypracowała powszechnie akceptowany pogląd, wedle którego nie nazwa, lecz treść oznaczonego aktu przesądza o jego kwalifikacji jako decyzji administracyjnej<sup>16</sup>. Brak charakteru danego aktu administracyjnego jako decyzji wykluczać będzie rozciągnięcie na taki akt obowiązku jego uzasadnienia. Jest to istotne zastrzeżenie, albowiem w procesie stosowania prawa ciągle zachodzi konieczność kwalifikowania zaskarżonych aktów do kategorii decyzji administracyjnej<sup>17</sup>.

W opracowaniach deklarujących próbę budowania „filozofii decyzji” wskazuje się na nią jako proces, a więc stanowiący ciąg zdarzeń, prowadzący do ostatecznego rozstrzygnięcia czy też wyboru konkretnego działania albo zachowania związanego z rozwiązaniem problemu decyzyjnego (decyzja *sensu largo*). Decyzję można potraktować także wężiej i ograniczyć ją do samego aktu wyboru czy konkretnego rozstrzygnięcia

<sup>13</sup> T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. *idem*, Warszawa 2013, s. 303.

<sup>14</sup> K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 315.

<sup>15</sup> J. Borkowski, A. Krawczyk [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 171.

<sup>16</sup> L. Żukowski [w:] *idem*, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 181. Decyzja administracyjna kryje się pod różnymi nazwami – to m.in.: zezwolenie, pozwolenie, koncesja, licencja, zakaz, nakaz, rozkaz, orzeczenie.

<sup>17</sup> Obszerne przykłady aktów będących lub niebędących decyzjami administracyjnymi wskazuje A. Wiktorowska [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. *eadem*, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 140–142.

(decyzja *sensu stricto*)<sup>18</sup>. Ponieważ traktuję o decyzji mającej swe podstawy w ustawie, przeto źródeł potrzeby uzasadnienia jej rozstrzygnięcia także poszukiwać należy na gruncie obowiązującego prawa. Decyzja jako akt stosowania prawa jest efektem całego ciągu działań – składają się na nią pewne decyzje cząstkowe, takie jak: ustalenie obowiązywania normy, „decyzja interpretacyjna”, czyli ustalenie właściwego znaczenia normy i wyrażenie jego w języku stosowanej normy, subsumpcja, a więc podciągnięcie stanu faktycznego pod stosowaną normę prawną oraz wyznaczenie konsekwencji prawnej normy. W literaturze wskazuje się przy tym, że te etapy stosowania prawa odnoszą się nie tylko do rozstrzygnięcia, ale muszą znaleźć odbicie w kształcie zewnętrznym, w elementach decyzji, w tym w jej uzasadnieniu<sup>19</sup>.

Do cech prawidłowego uzasadnienia zwykle zalicza się: logiczny związek i zgodność z rozstrzygnięciem i jego treścią, brak wywodów sprzecznych lub rozbieżnych z rozstrzygnięciem, ścisłość i dokładność wywodów, ich zwięzłość oraz prostota ujęcia oraz kompletność motywów<sup>20</sup>. Rzeczowe uzasadnienie aktu stosowania prawa *prima facie* dowodzi rzetelności pracy jego autora, zaś niekomunikatywne, lakoniczne lub „przegadane”, skonstruowane przez posługiwanie się hermetycznym „slangiem urzędniczo-prawniczym”, kwantyfikuje organ administracji jako aparat biurokratyczny, a jego działanie jako wadliwe. W konsekwencji stan ten zwykle staje się także przyczyną korzystania przez stronę ze środków zaskarżenia, a w efekcie nierzadko już tylko z tego względu następuje wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego.

Obowiązek zaopatrzenia decyzji administracyjnej – podejmowanej na podstawie przepisów k.p.a. – w uzasadnienie jest w pełni afirmowany w judykaturze. W jednym ze swoich wyroków Naczelny Sąd Administracyjny dobitnie przekonywał, że „nie może ulegać najmniejszej wątpliwości, iż w myśl art. 107 § 1 i 3 k.p.a. jednym z obligatoryjnych elementów każdej prawidłowej decyzji administracyjnej jest jej uzasadnienie. Uzasadnienie faktyczne i prawne winno wyczerpująco informować stronę o motywach, którymi kierował się organ, załatwiając sprawę. Może ona bowiem skutecznie bronić swych interesów tylko w sytuacji, gdy znane są przesłanki powziętej decyzji. Zatem uzasadnienie winno odzwierciedlać tok rozumowania organu. W szczególności winno zawierać ocenę zebranego w postępowaniu materiału dowodowego, dokonaną przez organ wykładnię zastosowanych przepisów oraz ocenę przyjętego stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa. Zawarte w decyzji rozstrzygnięcie winno stanowić logiczną konsekwencję ustalonego w postępowaniu stanu faktycznego i jego oceny w świetle obowiązujących przepisów prawa. Kodeks przyjmuje jako regułę obowiązek uzasadnienia każdej decyzji. Zwolnienie od tego obowiązku ma charakter wyjątkowy”<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> M. Zdyb, *Istota decyzji*, Lublin 1993, s. 15.

<sup>19</sup> Por. M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 153. Autorka swe wywody w tym względzie opierała na koncepcji J. Wróblewskiego, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972.

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2011 r., III SA/Wa 677/12, LEX nr 1338382.

<sup>21</sup> Wyrok z dnia 24 kwietnia 2008 r., II OSK 481/07, CBOSA [<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>].

Jan Zimmermann uzasadnienie decyzji traktuje jako instytucję prawa pozytywnego; jako element tej decyzji. Jest ono jednocześnie podsumowaniem całej motywacji i pewną retrospekcją, w której nie znajdują odbicia wszystkie motywy wpływające na decyzję. Motywację traktuje jako determinanty treści decyzji, będącą podłożem uzasadnienia, punktem wyjścia jego formułowania. Ujawnianie motywów decyzji administracyjnej staje się jednym z głównych i podstawowych elementów jawności w postępowaniu administracyjnym, a kwestie kiedy i komu ujawniać te motywy traktowane łącznie dają problem zakresu uzasadniania decyzji administracyjnej<sup>22</sup>. Także inni autorzy obowiązek motywacji decyzji traktują jako element szerszego zjawiska – zasady jawności w administracji<sup>23</sup>. W ocenie J. Zimmermanna, podejmowanie decyzji posiada także, obok oczywistych aspektów proceduralnego i materialnego, aspekt intelektualny. Jest to przecież proces myślowy, który powinien być logiczny i spójny, i który powinien zmierzać do uświadomionej konkluzji, opartej o uświadomione motywy działania. W Jego ocenie motywy te można poznać właśnie na podstawie prawidłowo zredagowanego uzasadnienia. Uzasadnienie decyzji ma stanowić uzewnętrznienie tychże motywów, pokazanie rozumowania organu, a nie tylko wykaz zebranych faktów i norm. Niezwykle celnie Autor ten definiuje potrzebę opatrywania decyzji uzasadnieniem – uzasadnienie ma stanowić właśnie odpowiedź na pytanie: „dlaczego?“, a nie tylko stwierdzenie „że“. Ono ma nie tylko przekonać adresata decyzji o słuszności rozstrzygnięcia, ale właśnie umożliwić pogłębioną kontrolę i ocenę rozumowania<sup>24</sup>. W pełni podzielałam te wywody.

**III.** Naturalne jest postawienie sobie pytania – na ile model uzasadnienia decyzji administracyjnej unormowany przepisami k.p.a. jest adekwatny z punktu widzenia zarówno adresatów rozstrzygnięcia, jak i samej administracji publicznej? Roztrząsanie tego zagadnienia wypada wpiąć w pewną rekapitulację odnośnie kształtowania się normatywności uzasadnienia decyzji administracyjnej.

W początkach działalności sądownictwa administracyjnego potrzeba opatrywania orzeczeń organów administracyjnych stosownym uzasadnieniem nie była traktowana jako obligatoryjna<sup>25</sup>. W rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>26</sup> zagadnienie uzasadniania decyzji regulowano w art. 75, którego ust. 2 określał, że jeśli decyzja jest w całości lub w części odmowna<sup>27</sup>, powinna zawierać

<sup>22</sup> J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 93.

<sup>23</sup> Por. np. T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji*, PiP 1988, z. 6, s. 22.

<sup>24</sup> J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego*, ZNSA 2010, nr 5–6, s. 512–513.

<sup>25</sup> Charakterystyczne może tu być stwierdzenie zawarte w wyroku Trybunału Administracyjnego w Wiedniu z 4 czerwca 1902 r., Zbiór Budwińskiego Nr 1101 A: „Zaniedbanie motywowania orzeczenia administracyjnego nie jest wprawdzie prawidłowe, nie uzasadnia jednak istotnej wady postępowania wtedy, jeżeli stosownie do okoliczności towarzyszących wypadkowi nie można twierdzić, że wskutek tego utrudniono załaczemu się obronę prawną albo uniemożliwiono sprawiedliwe i dokładne rozstrzygnięcie sprawy spornej” [za:] S. Markiewicz, *Zasady postępowania administracyjnego, na podstawie orzeczeń tegoż Trybunału*, Kraków 2013, s. 16.

<sup>26</sup> Dz. U R.P. z 1928 r. Nr 36, poz. 341; dalej: R.p.a.

<sup>27</sup> Jako odmowne traktowano: decyzje przychylnie tylko dla jednej ze stron, a nieprzychylnie choćby pośrednio dla innych stron, decyzje warunkowe, tymczasowe, częściowe – por. M. Pawlikowski,

prawne i faktyczne uzasadnienie, zaś w ust. 3 normowano, że jeśli „decyzja jest pozostawiona całkowicie swobodnej ocenie władzy, wystarczy powołać się na podstawę prawną, w innych wypadkach swobodnej oceny wystarczy to jedynie wówczas, kiedy ważny interes państwowy przemawia przeciwko bliższemu uzasadnieniu”. Komentujący ten przepis Emanuel Iserzon wskazywał, że decyzja jako wynik postępowania administracyjnego jest ostatecznym wnioskiem z ustalenia okoliczności faktycznych i oceny prawnej ustalonych okolicznościami faktycznymi, a w konsekwencji wywodził, że „uzasadnienie decyzji winno przedstawić proces myślowy, przez który organ orzekający doszedł do decyzji”, nadto „powinno przytaczać, dlaczego uznano za udowodnione te lub inne okoliczności, zaś inne za nieudowodnione, oraz jak i dlaczego tak właśnie oceniono pod względem prawnym ustalone okoliczności faktyczne”<sup>28</sup>. Kwestia ograniczenia zakresu uzasadniania decyzji pozostawionych uznaniu administracyjnemu w okresie obowiązywania R.p.a. stanowiła – w następstwie przyjęcia, w ślad za rozwiązaniami austriackimi, koncepcji tzw. swobodnej oceny władzy administracyjnej – przedmiot sporów ówczesnej doktryny<sup>29</sup> oraz judykatury<sup>30</sup>, zaś ułomności takiego rozwiązania próbowano łagodzić promowanymi przykładami działania organu w praktyce<sup>31</sup>.

---

*Kwestie praktyczne z dziedziny postępowania administracyjnego*, „Gazeta Administracji i Policji” 1931, s. 238. Z formalnologicznego wnioskowania wątpliwości odnośnie zakresu uzasadnienia decyzji można było kierować chociażby wobec tych, które zostały wydane w postępowaniu wszczętym z urzędu.

<sup>28</sup> E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – Okólniki*, Kraków 1937, s. 150. Zwraca uwagę, że część tej wypowiedzi Autora odpowiada treści obecnego art. 107 § 3 k.p.a., gdy idzie o współczesny sposób ujmowania uzasadnienia faktycznego decyzji. E. Iserzon zarazem przywoływał regułę z ówczesnej austriackiej ustawy o postępowaniu administracyjnym, wedle której „w uzasadnieniu należy w sposób jasny i krótki przedstawić wyniki postępowania wyjaśniającego, względy, którymi się kierowano przy ocenie materiału dowodowego oraz przyjęte na tej podstawie rozwiązanie kwestyj prawnych”, *ibidem*.

<sup>29</sup> Por. np. W.S. Wachholz, *Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnym*, „Gazeta Administracji i Policji” 1927, nr 4–6.

<sup>30</sup> Aprobując w swych orzeczeniach, aby – w dopuszczonych przez prawo przypadkach – w myśl art. 75 ust. 3 R.p.a. władza administracyjna, wydając decyzję swobodną, ograniczała się w uzasadnieniu decyzji do powołania podstawy prawnej, Najwyższy Trybunał Administracyjny wymagał zarazem, by w tego typu przypadkach akta mu przedkładane zawierały materiał, który by wskazywał, jakimi względami wobec interesu publicznego kierowała się władza, wydając nieprzychylną dla strony decyzję. Wskazywano, że „w braku takiego materiału Trybunał ten jest pozbawiony możliwości wykonania służącego mu – nawet – w stosunku do decyzji pozostawionych całkowicie swobodnemu uznaniu – uprawnienia do oceny, czy nie zostały przez władzę przekroczone granice zakreślone swobodnemu uznaniu” – por. orzeczenie z dnia 6 kwietnia 1934 r., I. rej. 10564/31, OPA 1934, Nr 727.

<sup>31</sup> Jednym ze sposobów wywierania wpływu na ujednoczone wzorce działania ówczesnych władz administracyjnych było kierowanie pism okólnych przez Ministra Spraw Wewnętrznych. W okólniku nr 10 z dnia 12 lutego 1936 r. o wytycznych postępowania władz przy załatwianiu spraw administracyjnych (Dz. Urz. MSW z 1936 r. Nr 5, poz. 22) nakazywano, aby „wyjaśniając ustne powody odmownego załatwienia sprawy interesowanemu, który przybył do urzędu, należy uczynić to w sposób dostatecznie dla niego zrozumiały, aby przez błędne tłumaczenie sobie tych powodów nie nabrał on przeświadczenia, że postąpiono z nim niesłusznie, niesprawiedliwie lub dowolnie i w następstwie nie żywił nieuzasadnionego żalu do administracji i do Państwa, którego ekspozyturę administracja ta stanowi”. Ten element okólnika, mimo swej pozornej archaiczności, dowodzi znaczenia, jakie przywiązywano do właściwego uzasadniania decyzji w kontekście obrazu działania administracji w ogólności.

W latach 50. XX w. krytycznie oceniano posługiwanie się w ustawodawstwie przedwojennym pojęciem „całkowitego swobodnego uznania” jako formy zwolnienia władzy administracyjnej z obowiązku motywowania decyzji, a wobec nieaktualności tej konstrukcji traktowano regulację art. 75 ust. 3 R.p.a. także za nieaktualną<sup>32</sup>. Ta negatywna ocena pierwszej polskiej kodyfikacji administracyjnego postępowania ogólnego w aspekcie uzasadniania decyzji, została uwzględniona w pracach nad projektem kodeksu. W tekście pierwotnym k.p.a.<sup>33</sup> ustawodawca przesądził bowiem, że w przypadku, w którym decyzja nie uwzględnia żądania strony w całości lub w części, rozstrzyga sporne interesy stron albo nakłada na stronę lub stwierdza nałożony na nią obowiązek, powinna zawierać faktyczne i prawne uzasadnienie (art. 99 § 2), zaś decyzja wydana na skutek odwołania, powinna zawierać zawsze faktyczne i prawne uzasadnienie (art. 99 § 3). Natomiast w przypadkach, w których „z dotychczasowych przepisów ustawowych” wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny, w art. 99 § 4 przewidziano, że organ może ograniczyć treść decyzji do „danych wymienionych w § 1”, tj. nieobejmujących uzasadnienia decyzji<sup>34</sup>. Jednocześnie w katalogu zasad ogólnych kodeksu zawarto tego typu regulacje, jak: zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, zasada przekonywania związana z wyjaśnianiem przesłanek załatwiania sprawy, dopuszczalność ustnego załatwienia sprawy przy ujęciu w protokole lub adnotacji „istotnych motywów” takiego załatwienia.

Ustawą z 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie k.p.a.<sup>35</sup> dokonano znaczących modyfikacji, które dotyczyły m.in. kwestii uzasadnienia decyzji administracyjnej, a znalazły miejsce – uwzględniając ujednoczenie przepisów – w art. 107 § 1–5 k.p.a.<sup>36</sup> Ustawodawca dokonał radykalnego zwrotu – w przeciwieństwie do wcześniejszych regulacji, uzasadnienie pod względem faktycznym i prawnym stało się obligatoryjnym składnikiem każdej decyzji administracyjnej. Wyliczone również, na czym mają polegać oba te elementy (art. 107 § 3). Przyjęcie obligatoryjności uzasadnienia decyzji zostało odczytane jako zwiększenie w dość istotny sposób faktycznej możliwości obrony przez stronę swych praw i interesów<sup>37</sup>. Wskazano w kodeksie także przypadki dopuszczające możliwość odstąpienia od uzasadniania decyzji przez organ<sup>38</sup>, pozostawiając jego ocenie spełnienie przesłanek warunkujących możliwość

<sup>32</sup> M. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1952, s. 122. Instytucję swobodnego uznania oceniano jako „typowy i charakterystyczny wytwór państwa burżuazyjnego”, uznając, że „w państwie demokracji ludowej nie może ona być tolerowana jako sprzeczna z zasadą praworządności socjalistycznej” – por. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 137.

<sup>33</sup> Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

<sup>34</sup> Przywołane regulacje znajdowały się w art. 99 § 2–4 pierwotnego tekstu k.p.a.

<sup>35</sup> Ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).

<sup>36</sup> Dz. U. z 1980 r., Nr 9, poz. 26.

<sup>37</sup> J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 107.

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 107 § 4 k.p.a.: „Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania”.

takiego działania. Katalog sytuacji, w których dopuszczalne ma być odstępianie od wymogu uzasadniania decyzji dopełniają przypadki, gdy przewidywały to „przepisy dotychczasowe” (art. 107 § 5)<sup>39</sup>. Drobną zmianą w przedmiotowym zakresie sprowadzała się do korekty art. 107 § 1 k.p.a. poprzez wprowadzenie doń oznaczonych punktów egzemplifikujących obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej<sup>40</sup> – uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji ujmuje obecnie art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a.

W konsekwencji można stwierdzić, że zagadnienie uzasadniania decyzji wydanej w polskim procesie administracyjnym tak pod względem faktycznym, jak i prawnym – jest konstrukcją, która ewoluowała, w pierw w zasadzie powtarzając model poprzednio obowiązujący i zaczerpnięty z rozwiązań przewidzianych w przepisach R.p.a., gdzie uzasadnienie decyzji nie miało charakteru obligatoryjnego składnika decyzji, zaś po pierwszej, gruntownej nowelizacji kodeksu w 1980 r., przyjęło kształt radykalnie odmienny. Sprowadza się on do obligatoryjności uzasadniania każdej decyzji,

<sup>39</sup> Ustawodawca nie ustrzegł się przy tym „kiksu” legislacyjnego. Nadając nowelą z dnia 31 stycznia 1980 r. przepisowi art. 107 § 1 k.p.a. nowy kształt i uwzględniając w nim uzasadnienie faktyczne i prawne jako obligatoryjny składnik decyzji administracyjnej, pozostawiono dotychczasowe brzmienie art. 107 § 5 – „Organ może ograniczyć treść decyzji do danych wymienionych w § 1 w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny”, co niweczyło sens zmiany art. 107 § 1. Na tę niekonsekwencję zwracano uwagę w piśmiennictwie – por. J. Służewski, *Postępowanie...*, s. 108; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 104. Rychło dostrzeżono popełniony błąd i – działając na podstawie art. 51 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. Nr 27, poz. 111), nadano art. 107 § 5 k.p.a. obowiązującą do dziś treść – „Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny”. Okoliczności związane z samą konstrukcją takiego unormowania, w którym zawarto możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji z uwagi na oznaczone wartości, ujętego przepisami R.p.a. i włączonego następnie do kodeksu, przywołuje szczegółowo Z. Janowicz [w:] *idem, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 188. Nie wydaje się trafne stanowisko, prezentowane w judykaturze (por. wyrok NSA z dnia 7 października 1989 r., IV SA 888/89, CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>), a które znalazło także wsparcie w doktrynie (por. J. Jendrośka [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989, s. 208), jakoby pod pojęciem „przepisów dotychczasowych” rozumieć należało przepisy ustawowe obowiązujące w dacie wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, tj. dnia 1 września 1980 r., albowiem sformułowanie to znajdowało się już w pierwotnym tekście kodeksu. Innymi słowy, zwrot zawarty w art. 107 § 5 k.p.a. oznacza, że w istocie odnosi się do tych regulacji, które obowiązywały przed datą wejścia w życie k.p.a., tj. przed dniem 1 stycznia 1961 r. Takie stanowisko prezentuje J. Borkowski [w:] *idem, B. Adamiak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 597, wskazując, że nowelizacja art. 107 § 5 w końcu 1980 r. miała charakter redakcyjny. Przykładem unormowania, o którym mowa w przywoływanym przepisie, mógł być art. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (w chwili wejścia w życie k.p.a. – Dz. U. z 1933 r. Nr 24, poz. 202), stanowiący, że „decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych nie wymaga uzasadnienia i nie ulega żadnemu zaskarżeniu”. Aktualnie art. 3c cyt. ustawy (Dz. U. z 2017 r., poz. 2278) określa, że „organ wydający decyzję lub postanowienie w postępowaniu toczącym się na podstawie przepisów ustawy może odstąpić od uzasadnienia faktycznego, jeżeli wymaga tego obronność lub bezpieczeństwo państwa”.

<sup>40</sup> Nastąpiło to na mocy art. 1 pkt 23 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).



z dopuszczalnymi prawnie odstępstwami. Ostatnia modyfikacja kodeksu w tym aspekcie dotyczy decyzji wydanej w tzw. postępowaniu uproszczonym, zgodnie z art. 163f k.p.a. uzasadnienie takiej decyzji „może ograniczać się do wskazania faktów, które organ administracji publicznej uznał za udowodnione, oraz przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji”. Nie licząc tej ostatniej korekty, wypada stwierdzić, że kształt normatywny instytucji uzasadnienia decyzji administracyjnej charakteryzuje się trwałością blisko 40-letnią.

**IV.** Poczynione uprzednio ustalenia i spostrzeżenia uprawniają do podjęcia próby – biorąc pod uwagę charakter niniejszego opracowania z natury rzeczy nieco ograniczonej – oceny modelu uzasadnienia decyzji administracyjnej podejmowanej w trybie przepisów k.p.a. W pierwszej kolejności należy podnieść tu aspekt oceny jego zgodności z prawem europejskim. Akcesja Polski do Unii Europejskiej nakazuje uwzględniać, pomimo autonomii proceduralnej, silne oddziaływanie regulacji wspólnotowych na stosowanie krajowych rozwiązań normatywnych<sup>41</sup>. Zasadnicze znaczenie ma tu przyjęta w 2000 r. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>42</sup>, której art. 41 stanowi, że każdy ma prawo do tego, aby jego sprawy były rozpatrywane przez instytucje i organy Unii bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. Prawo do dobrej administracji zostało najpełniej ujęte w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R(2007) z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie prawa do dobrej administracji. Akt ten stanowi zbiór zaleceń dla państw członkowskich Rady Europy, określających standardy minimalne, których państwa te nie powinny naruszać<sup>43</sup>. Prawo to obejmuje m.in. obowiązek administracji przedstawienia powodów jej decyzji (*to give reasons for its decisions*)<sup>44</sup>. Postulat realizowania idei tzw. „dobrej administracji” obejmuje nakaz, wedle którego każda decyzja indywidualna powinna zawierać właściwe uzasadnienie, z podaniem podstaw faktycznych i prawnych podjętej decyzji, a przynajmniej w sprawach, które wpływają na prawa indywidualne<sup>45</sup>. Idea „dobrej administracji” znajduje odzwierciedlenie także w polskim porządku prawnym, wyprowadza się ją z preambuły i całokształtu przepisów Konstytucji RP, zaś w sferze prawa procesowego – głównie z zasad ogólnych k.p.a.<sup>46</sup> Wśród zasad ogólnych k.p.a., najsilniej związanych z problematyką uzasadnienia decyzji administracyjnej, wyróżnić trzeba: zasadę prowadzenia

<sup>41</sup> Zagadnienie to obszernie wyjaśnił: Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.

<sup>42</sup> Przyjęta w Nicei dnia 7 grudnia 2000 r., Dz. Urz. UE C 303 z 14 grudnia 2007 r.

<sup>43</sup> A. Krawczyk [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 31.

<sup>44</sup> Por. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania...*, s. 67.

<sup>45</sup> Por. artykuł 17.2 Kodeksu Dobrej Administracji – załącznika do Rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie Dobrej Administracji, z dnia 20 czerwca 2007 r.; podaję za J. Dobkowskim, *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)* [w:] *Kodyfikacja postępowania...*, s. 143.

<sup>46</sup> Por. D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 10, s. 10. Na temat prawa do dobrej administracji por. także Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 113–128.

postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 § 1), zasadę informowania (art. 9)<sup>47</sup> oraz zasadę przekonywania (art. 11).

Zagadnienie uzasadnienia aktów stosowania prawa przez podmioty wykonujące zadania publiczne od dawna jest przedmiotem uwagi w prawodawstwie europejskim. Istotna jest w tym względzie treść rezolucji (77)31 Komitetu Ministrów Rady Europy o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi<sup>48</sup>. Wśród pięciu podstawowych zasad sprawiedliwego postępowania wymieniono prawo strony do otrzymania uzasadnienia aktu administracyjnego. Obowiązek uzasadnienia takiego aktu (*statement of reasons*) został sformułowany w kontekście realnych możliwości zaskarżenia. Uzasadnienie, jeśli nie stanowi integralnej części aktu, winno zostać sporządzone na żądanie strony<sup>49</sup>. Prawo do powiadomienia o treści aktu oraz otrzymanie jego uzasadnienia traktowane jest w *soft law* europejskim jako standard rzetelnej procedury. Szczególne znaczenie w aspekcie nakazu uzasadniania swych rozstrzygnięć ma także tzw. Europejski Kodeks Dobrej Administracji; zgodnie z jego regulacją, każda decyzja, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, winna zawierać wskazanie powodów, na których opiera się taka decyzja – innymi słowy – chodzi o motywy niekorzystnego rozstrzygnięcia. Motywy te muszą być konkretne, skoro sprowadzać się mają do „jednoznacznie” podanych „istotnych faktów” i podstawy prawnej podjętej decyzji. Uzasadnienie decyzji winno zawierać indywidualną argumentację. Jeśli nie można się nią posłużyć, nakazuje się odstępnie od wydania decyzji i nie może ona mieć przy tym „niewystarczających lub niepewnych podstaw”<sup>50</sup>.

Problematyka uzasadniania rozstrzygnięć podejmowanych w prawie administracyjnym traktowana jest jako istotny element tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Nie jest ona obca także systemom prawa pozakontynentalnego. Chociażby w prawie amerykańskim – obowiązek ujawnienia zgromadzonych danych o faktach sprawy oraz konkluzji co do prawa, uznawany jest za jedną z zasad doktryny tzw. *procedural due process* (należyte postępowanie)<sup>51</sup>. Te elementy przypominają konstrukcje uzasadniania, pod względem faktycznym i prawnym, decyzji administracyjnej w polskim procesie administracyjnym.

<sup>47</sup> Powinność uzasadnienia decyzji (postanowienia) nauka procesu administracyjnego traktuje jako najistotniejszy obowiązek informacyjny organów administracji, por. W. Taras, *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław 1992, s. 99; H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 96 i n.

<sup>48</sup> Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy nr (77)31 z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami organów administracji.

<sup>49</sup> Por. J. Chlebny [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 24.

<sup>50</sup> Ciekawe rozwiązanie zawarto w kodeksie w odniesieniu do przypadku wydawania podobnych decyzji, dotyczących „dużej liczby jednostek”, tzn. spraw masowych, w których uczestniczy wiele podmiotów. W takim przypadku, gdy nie ma możliwości podania szczegółowych powodów podjętej decyzji, a uzasadnienie sprowadza się do „odpowiedzi standardowej”, stronie przysługuje prawo wniesienia prośby dostarczenia uzasadnienia „w terminie późniejszym”. Obowiązek podania zindywidualizowanego uzasadnienia spoczywa na „urzędniku”, czyli obejmuje wszystkich funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich.

<sup>51</sup> Por. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 59.

Generalizując, wypada stwierdzić, że rozwiązania zawarte w k.p.a. spełniają *in genere* konstrukcje przyjęte jako modelowe w uprzednio przywołanych aktach prawa europejskiego. Przyjęcie w kodeksie jako reguły obligatoryjności uzasadnienia decyzji pod względem faktycznym i prawnym jest ze wszech miar uzasadnione, a organ administracji publicznej jest zobligowany zamieścić taki jej składnik, skoro jego działanie polegające na załatwieniu sprawy indywidualnej przybiera postać sformalizowanego aktu administracyjnego. Uzasadnienie decyzji administracyjnej stanowi wszak jeden z elementarnych warunków zgodnego z prawem działania organu administracji publicznej, do czego jest on zobowiązany z mocy konstytucyjnej zasady legalizmu<sup>52</sup>. Nawet w przypadku ustnego załatwienia sprawy, „istotne motywy” takiego załatwienia sprawy winny zostać utrwalone w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji (art. 14 § 2 *in fine*).

W każdej polskiej kodyfikacji normującej ogólne postępowanie administracyjne uzasadnienie decyzji ma charakter dwuelementowy – to uzasadnienie pod względem faktycznym i prawnym. Uzasadnienie faktyczne ma „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” (art. 107 § 3 k.p.a. *ab initio*). Użycie takiego określnika jak „w szczególności” sugeruje, że uzasadnienie faktyczne może mieć także inne elementy, co pozwala organowi na względną inwencję w jego konstruowaniu. Ustawodawca nakazuje niekiedy zawrzeć oznaczonego rodzaju motywy decyzji w jej uzasadnieniu faktycznym<sup>53</sup>. Ta

<sup>52</sup> Pominięcie tego składnika, gdy jest on obligatoryjny, a nie zachodzą przesłanki pozwalające odstąpić od uzasadnienia decyzji, oceniane bywa niekiedy w doktrynie nawet jako podstawa do stwierdzenia nieważności decyzji, a w toku instancji – jej uchylecia. J. Zimmermann słusznie podkreśla, że „bez uzasadnienia kontrola decyzji jest niezwykle utrudniona. Wprawdzie kontrola legalności decyzji nie może bazować wyłącznie na uzasadnieniu (...), ale bez zorientowania się w motywach wydanej decyzji jej ocena jest bardziej skomplikowana. W takim przypadku sąd musi wejść w rolę organu administracji publicznej i sam rozważać, jakie mogły być motywy podjętego rozstrzygnięcia” – zob. *idem*, *Znaczenie uzasadnienia...*, s. 516.

<sup>53</sup> W art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.) wskazano, że „uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji”. Liczne, szczególne uwarunkowania uzasadnień decyzji i postanowień zawarto chociażby w ustawie 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 2020 r., poz. 283). Pojawia się tu problem kwantyfikowania takich dodatkowych wymagań, jakie w szczególnych przepisach prawodawca wymaga w uzasadnieniu decyzji. Nie są to zapewne „inne składniki, które powinna zawierać decyzja” (art. 107 § 2 k.p.a.), skoro w owych przepisach wyraźnie widać powiązanie tych dodatkowych elementów z uzasadnieniem. Chodzi tu zatem o rozważenie, czy te dodatkowe wymogi stanowią odrębną część uzasadnienia decyzji (postanowienia), czy też wchodzi w skład jej uzasadnienia faktycznego lub prawnego. Więcej przemawia za tym, aby uznać, że owe dodatkowe wymogi przewidziane w przepisach szczególnych stanowią dopełnienie uzasadnienia faktycznego decyzji (postanowienia). Pogląd ten znajduje wsparcie w samym ustawowym określeniu takiego składnika decyzji, skoro użyto określenia wyliczającego jego elementy, tj. „w szczególności” (art. 107 § 3 k.p.a. *ab initio*).

część uzasadnienia powinna stanowić *résumé*, być swoistym rachunkiem wyników postępowania wyjaśniającego prowadzonego w sprawie, rodzaju i wiarygodności dowodów w nim przeprowadzonych<sup>54</sup>. Tę działalność judykatura niekiedy określa mianem „pracy myślowej” organu, która znaleźć winna odzwierciedlenie w odrębnej części uzasadnienia decyzji (uzasadnieniu faktycznym, które w szczególności winno zawierać wskazanie dowodów, na których organ się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności (*verba legis* – art. 107 § 3 *in medio*). Uzasadnienie faktyczne decyzji jest konsekwencją zasady ogólnej prawdy materialnej, nakazującej organowi dążyć do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. W doktrynie wyrażono w związku z tym dość kategoryczny pogląd, wedle którego wszystkie zasady procesowe powinny być podporządkowane zasadom legalizmu i prawdy obiektywnej, a wszystkie przepisy prawa procesowego interpretowane w taki sposób, któryby sprzyjał jak najefektywniejszej realizacji norm materialnoprawnych<sup>55</sup>. Zarazem w tym elemencie organ ma możliwość przywołania kolejności faktów tworzących tzw. „stan sprawy”. Zdaniem J. Zimmermanna, to w uzasadnieniu jest przedstawiona cała podstawa faktyczna podjętej decyzji, która z innych jej elementów, zwłaszcza z rozstrzygnięcia, wynika jedynie pośrednio. Jeżeli uzasadnienie sporządzone jest rzetelnie, można na jego podstawie, bez konieczności drobiazgowej analizy akt, zorientować się co do katalogu faktów sprawy, przebiegu postępowania dowodowego i rozumowania organu – tym razem w procesie rozumowania nie w procesie subsumpcji, ale w procesie dowodzenia<sup>56</sup>.

Treść uzasadnienia faktycznego będzie miała także znaczenie z punktu widzenia ewentualnego, późniejszego wzruszenia w trybie wznowieniowym decyzji ostatecznej, gdyby wyszły na jaw „istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję”, względnie jeżeli „dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe”, jak to stanowią odpowiednio przepisy art. 145 § 1 pkt 1 i 5 k.p.a. Można przeto pokusić się o twierdzenie, wedle którego uzasadnienie decyzji ma znaczenie dla jednoznacznego odkodowania jej motywów, jak i późniejszego funkcjonowania tej decyzji w obrocie.

W przypadku uzasadnienia prawnego decyzji, ustawodawca jednoznacznie określa, że jest to „wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa” (art. 107 § 3 *in fine*), co z kolei wskazuje na silny związek z innym składnikiem decyzji, którym jest powołana podstawa prawna. Waclaw Dawidowicz – krytycznie oceniający taką definicję uzasadnienia prawnego decyzji – wskazywał, że należałoby je raczej określić jako wywód prawniczy odzwierciedlający proces myślowy ustalenia

<sup>54</sup> J. Borkowski wskazywał, że zaprzeczeniem prawidłowego uzasadnienia faktycznego będzie tzw. racjonalizacja własnej decyzji, czyli późniejsze dorabianie argumentów do rozstrzygnięcia podjętego bez oglądania się na wyniki postępowania dowodowego, a dyktowanego jedynie przekonaniem o potrzebie takiego właśnie rozstrzygnięcia; *idem*, *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998, s. 63.

<sup>55</sup> L. Morawski, *Argumentacja, racjonalność prawa i postępowanie dowodowe*, Toruń 1988, s. 168.

<sup>56</sup> J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia...*, s. 514.

konsekwencji stosowanej normy prawa administracyjnego w związku z określoną sytuacją faktyczną i prawną, którego zasadniczym celem powinno być wykazanie, że przyjęte w decyzji rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej jest wynikiem poprawnego logicznie stosowania normy prawa administracyjnego przy równoczesnym przestrzeganiu norm procesowych, skutkiem czego treść rozstrzygnięcia należy uznać za zgodną z prawem<sup>57</sup>. Zdaniem J. Zimmermanna, wyjaśnienie podstawy prawnej ma służyć ocenie doboru materiału normatywnego jego kompletności, a także ma pokazać proces wykładni przepisów, które mają być „przytoczone”, tzn. wskazane nie tylko ze względu na ich nazwę lub numerację, lecz także ze względu na ich treść<sup>58</sup>. „Przytoczenie” to innymi słowy „zacytowanie”, należy zatem w uzasadnieniu prawnym decyzji przywołać *in extenso* przepis (przepisy) wskazany w podstawie prawnej oraz miejsce jego publikacji.

Oba elementy uzasadnienia decyzji administracyjnej tak pod względem faktycznym, jak i pod względem prawnym, pozostają wobec siebie w oznaczonym związku. Uzasadnienie prawne stanowi dopełnienie w określonym kontekście uzasadnienia faktycznego: między nimi musi zachodzić korelat zgodności; kompatybilność. Nie ulega wątpliwości, że co do reguły, uzasadnienie decyzji jest tworzone jednocześnie z podejmowanym w niej rozstrzygnięciem<sup>59</sup>, i to wobec tego składnika decyzji uzasadnienie zdaje się pełnić rolę służebną. Zdaniem Czesława Martysza, ważne jest to, by rozstrzygnięcie w sprawie miało swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu, a uzasadnienie – w zebranych materiale dowodowym<sup>60</sup>. Kontrowersyjne może być to, na ile uzasadnienie decyzji winno być oddzielone od innych składników decyzji, a w szczególności, czy dopuszczalne jest wyprowadzanie z treści uzasadnienia – samego rozstrzygnięcia w sprawie<sup>61</sup>, względnie – jakie są następstwa ewentualnej sprzeczności między rozstrzygnięciem a uzasadnieniem decyzji<sup>62</sup>. W judykaturze po wielokroć

<sup>57</sup> W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 55.

<sup>58</sup> J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia...*, s. 514.

<sup>59</sup> Wyjątkiem będą te przypadki, w których wprawdzie najpierw podejmowane jest rozstrzygnięcie, a sporządzenie uzasadnienia następuje w okresie późniejszym. Jest to zjawisko zwykle wiążące się z działalnością organów kolegialnych, gdzie w grę wchodzi rozmaite szczególne regulacje dotyczące sporządzania i podpisywania uzasadnień decyzji podejmowanych przez tego typu organy – por. np. ustawę z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2018 r., poz. 570 ze zm.) lub ustawę z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 286). Na niedostatki k.p.a. odnośnie reguł orzekania przez organy kolegialne, a więc i sporządzania decyzji przez te organy, zwracali swego czasu uwagę: B. Adamiak, J. Borkowski [w:] *idem*, *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1993, z. 3, s. 28 i n.; por. także wywody A. Korzeniowskiej [w:] *eadem*, *Z problematyki kolegialności i kolegialnych organów administracji publicznej*, Sam. Teryt. 1997, nr 3, s. 34–46.

<sup>60</sup> C. Martysz [w:] *idem*, G. Łaszczycza, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 664.

<sup>61</sup> Zagadnienie to poddała analizie M. Romańska, *Uzasadnienie decyzji administracyjnej* [w:] *Uzasadnienie decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015, s. 312 i n.

<sup>62</sup> W piśmiennictwie wskazuje się, że nie można niejako „mechanicznie” przesądzać, że w przypadku rozbieżności między rozstrzygnięciem a uzasadnieniem należy zaakceptować ośnowę, a „wady w uzasadnieniu” potraktować jako kwestię drugorzędną – por. K. Radzikowski [w:] *idem*, *Skutki procesowe wadliwości uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Glosa. Przegląd Prawa Gospodarczego” 2004, nr 9, s. 36.

wskazuje się, że bez zachowania tego elementu decyzji, strony nie mają możliwości obrony swoich słuszných interesów oraz prowadzenia polemiki z organem – zarówno w odwołaniu, jak też w skardze do sądu. Uzasadnienie stanowi jeden z warunków *sine qua non* skutecznej kontroli decyzji administracyjnych przez sądy.

V. Znaczenie uzasadnienia jako składnika decyzji administracyjnej nie jest jednak przesądające, gdy idzie o sam byt decyzji. Innymi słowy, brak zamieszczenia w niej uzasadnienia w ogóle, czy też jednej z jego form (np. pominięcie uzasadnienia prawnego), nie niweczy skutku podjęcia tego typu aktu<sup>63</sup>. Zatem brak niektórych składników decyzji nie uzasadnia traktowania tego aktu jako innej formy działania administracji<sup>64</sup>; w szczególności uwaga ta odnosi się do braku zaopatrzenia decyzji w jej uzasadnienie. Spostrzeżenie to wspierane jest chociażby i tym, że z przepisów art. 107 § 4 i 5 oraz art. 163f k.p.a. wynika, że w samym kodeksie w oznaczonych przypadkach pozwala się bądź to odstąpić od uzasadnienia decyzji, bądź ograniczyć jego treść. Rozwiązanie polegające na ograniczeniu obowiązku uzasadnienia decyzji przewidują także przepisy szczególne<sup>65</sup>. W takiej regulacji dopatrzeć się trzeba oznaczonej elastyczności polskiego ustawodawcy świadomie dopuszczającego odstępstwo od obligatoryjności zaopatrywania decyzji administracyjnej w uzasadnienie. Jest to wyraz pewnego realizmu – w odniesieniu do pewnej klasy rozstrzygnięć konieczność ich uzasadniania wydaje się zbędna; w odniesieniu do innej – pominięcie uzasadnienia ma być wyrazem ochrony oznaczonych wartości, które byłyby wystawione na szwank w razie ujawnienia motywów działania organu administracji publicznej. Rozważenia przeto wymaga, czy katalog przypadków, w których k.p.a. dopuszcza odstępstwo od reguły uzasadniania decyzji, jest prawidłowo skonstruowany.

Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony (art. 107 § 4 k.p.a. *ab initio*), normę tę trzeba uznać za racjonalną, biorąc także pod uwagę, że ta możliwość nie dotyczy jednak „decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania” (art. 107 § 4 k.p.a. *in fine*). Pod pojęciem „żądania strony”, które ma być w decyzji uwzględnione w całości, należy rozumieć sytuację, w której treść rozstrzygnięcia jest zgodna z wolą strony wyrażoną w sposób jednoznaczny w toku postępowania – np. w następstwie umożliwienia

<sup>63</sup> Judykatura oraz doktryna od dawna aprobują taki kierunek rozumienia znaczenia składników decyzji administracyjnych, dla którego do jej – gdyby użyć porównania do prawa cywilnego – *essentialia negotii* – nie zalicza się uzasadnienia. Przyjmuje się bowiem na ogół, że pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami mimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeżeli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji; por. wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982, z. 9–10, poz. 169 z glosą J. Borkowskiego.

<sup>64</sup> Por. motywy wyroku SN z dnia 28 listopada 1990 r., III ARN 30/90, OSP 1991, z. 7–8, poz. 171.

<sup>65</sup> Np. z art. 82 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (Dz. U. z 2019 r., poz. 195) wynika, że konsul odstępuje od uzasadnienia decyzji w całości lub w części, jeżeli przepis szczególnie tak stanowi lub wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (ust. 1), zaś decyzja uwzględniająca w całości żądanie strony nie wymaga sporządzenia uzasadnienia (ust. 2).

stronie przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1)<sup>66</sup>. Regulację, która pozwala odstąpić od uzasadnienia decyzji pozytywnych dla strony, podaje w wątpliwość J. Zimmermann, eksponujący walor zewnętrzny uzasadnienia i to, że będzie ono wpływało na przyszłe zachowanie się adresata decyzji (zasada przekonywania). Podkreślając także aspekt kontroli decyzji administracyjnej, w tym i kontroli sądowej, w ocenie tego Autora uzasadnienie każdej decyzji ma być równie celowe, jak i miarodajne<sup>67</sup>. W moim przekonaniu należy jednak zauważyć, że z treści art. 107 § 4 k.p.a. wynika jedynie możliwość odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia decyzji przez organ, co zdaje się osłabiać krytykę takiego rozwiązania. Od pewnego „wycucia” organu zależy przeto skorzystanie przezeń z owych prawnie dopuszczalnych wyjątków i odstąpienie od zaopatrzenia decyzji w uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji, określone w art. 107 § 3 k.p.a.

Na aprobatę zasługuje także konstrukcja z art. 107 § 4 k.p.a. *in fine*, z której wynika niedopuszczalność odstąpienia od uzasadnienia decyzji m.in. „rozstrzygającej sporne interesy stron”, choć zdekodowanie tego pojęcia może napotykać na pewne problemy interpretacyjne. Za pewnik należy przyjąć, że decyzja tego typu musi dotyczyć co najmniej dwóch stron, a samo rozstrzygnięcie sprowadzać się będzie do orzeczenia o – niemających charakteru wspólnego – interesach tych stron. Z natury rzeczy rozstrzygnięcie o tego typu interesach prowadzić będzie do sytuacji, w której decyzja najprawdopodobniej zostanie potraktowana przynajmniej przez jedną stronę za niekorzystną, to zaś będzie imperatywem jej zaskarżenia. Równie przekonująca jest niedopuszczalność odstąpienia od uzasadnienia decyzji „wydanej na skutek odwołania”. Katalog tego typu decyzji obejmuje wszystkie decyzje organu odwoławczego, w tym decyzję wydaną na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wnoszonego na podstawie art. 127 § 3 k.p.a., za decyzję „wydaną na skutek odwołania” uznać należy ponadto decyzję autokontrolną organu pierwszej instancji<sup>68</sup>, który uwzględni odwołanie w całości we własnym zakresie (art. 132 § 1).

Potrzeba ograniczonego formalizmu w załatwianiu spraw administracyjnych uzasadnia z kolei zniuansowaną regulację, w ramach której sprawy mniej skomplikowane będą załatwiane w procedurze uwzględniającej taki ich charakter. Nie jest chyba przypadkiem, że ustawodawca, biorąc pod uwagę tego typu uwarunkowania w art. 163f k.p.a., także zezwala (a nie przymusza) organowi ograniczyć uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym do „wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, oraz przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji”. Treść przywoływanego przepisu jest mniej radykalna niż rezygnacja z uzasadniania decyzji w ogóle, sens „uproszczenia” procesu administracyjnego sprowadza się w tym przypadku do niższego standardu decyzyjnej formy załatwienia sprawy. Pozytywne

<sup>66</sup> *Prima facie* logiczne jest, że uzasadnianie decyzji, która jest w całości korzystna dla strony, czemu da ona wyraz w toku postępowania, np. po umożliwieniu wypowiedzenia się w sprawie „zgłoszonych żądań” (art. 10 § 1 *in fine*), jawić się będzie jako zbyteczne działanie organu.

<sup>67</sup> J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia...*, s. 513.

<sup>68</sup> Określenie tego typu zyskało aprobatę doktryny, por. monografię A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.

wskazanie przez ustawodawcę katalogu spraw, które podlegają załatwieniu w trybie uproszczonym (art. 163b § 1), wnoszenie przez stronę podania z wykorzystaniem urzędowego formularza, w którym wskazuje ona okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawia dowody (art. 163c § 1), ograniczenie zakresu postępowania dowodowego (art. 163e § 1), zdaje się mieć znaczenie dla starania się o uniknięcie sytuacji, w których wydana w tym trybie decyzja będzie przedmiotem odwołania. W takich przypadkach, gdy wydając decyzję, organ nie uwzględnił żądania strony, winien rozważyć opatrzenie jej „standardowym” uzasadnieniem, uwzględniającym treść art. 107 § 3 k.p.a.

Krytycznie za to wypadnie ocena zaniechania ustawodawcy, gdy chodzi o wieloletnie tolerowanie zachowania treści art. 107 § 5 k.p.a. w brzmieniu – jak to uprzednio wskazano – ustalonym przepisem art. 51 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych. Słusznie w piśmiennictwie wskazuje się, że praktyczna doniosłość powyższego rozwiązania nie jest znaczna, bowiem przepisy wydane po wejściu w życie kodeksu dopuszczały i dopuszczają odstępianie od uzasadnienia decyzji<sup>69</sup>, nadto znane są przypadki w różny sposób ograniczające uzasadnianie rozstrzygnięć z powoływaniem się np. na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny, względnie wartości podobne<sup>70</sup>. Nie ulega wątpliwości, że istnieje potrzeba kodeksowego i aktualnego unormowania odnoszącego się do ograniczenia obowiązku uzasadniania decyzji z punktu widzenia ochrony oznaczonych wartości. Takie rozwiązanie zostało zaproponowane w projekcie nowelizacji k.p.a., przedstawionym przez zespół do spraw opracowania koncepcji modyfikacji postępowania administracyjnego<sup>71</sup>. W propozycji tej zaprojektowano przepis o następującej treści: „Uzasadnienia faktycznego decyzji wydanej w sprawie, której akta zawierają informacje niejawne o klauzuli tajności »tajne« lub »ściśle tajne« lub w której dostęp do akt organ administracji publicznej wyłączył ze względu na ważny interes państwowy nie doręcza się. Z treścią uzasadnienia decyzji może zapoznać się wyłącznie pełnomocnik ustanowiony na podstawie art. 36 § 5 na zasadach i warunkach określonych w przepisach dotyczących ochrony informacji niejawnych”. Propozycja ta niestety nie została uwzględniona przy okazji znaczącej nowelizacji k.p.a. w 2017 r.

<sup>69</sup> A. Wróbel [w:] *idem*, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania...*, s. 659.

<sup>70</sup> Nie wymaga chociażby uzasadnienia decyzja szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego o skierowaniu jego funkcjonariusza na badania poligraficzne – art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 1921 ze zm.). Decyzja organu prowadzącego tzw. postępowanie sprawdzające i odmawiającego wydania poświadczenia bezpieczeństwa, podejmowana na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 742 ze zm.) powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, z tym że uzasadnienie faktyczne w części zawierającej informacje niejawne podlega ochronie na zasadach określonych w tej ustawie.

<sup>71</sup> Szerzej por. Z. Kmiecniak, *Komentarz do założeń projektu nowego Kodeksu postępowania administracyjnego przygotowanego przez zespół ekspercki powołanych decyzją Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 8 z 10 października 2012 r.*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2015, nr 3, s. 214–222; tam też por. projekt nowego kodeksu postępowania administracyjnego (s. 127–213).



**VI.** Rekapitulując powyższe rozważania, wypadałoby wyrazić ogólniejszą myśl. Niezsporne jest, że zasadnicze konstrukcje odnoszące się do kształtu instytucji uzasadnienia decyzji podejmowanej w ogólnym postępowaniu administracyjnym cechują się względną trwałością. Oceny tej zasadniczo nie zmienia wprowadzony w wyniku nowelizacji kodeksu w 2017 r. tryb uproszczony i ograniczona treść uzasadnienia decyzji wydanej w tym trybie. Przyjęcie jako reguły nakazu uzasadnienia faktycznego i prawnego każdej decyzji, przy jednoczesnym dopuszczeniu w racjonalnych przypadkach możliwości zaniechania sporządzenia uzasadnienia lub ograniczenia jej elementów, zdaje się wyczerpywać model uzasadniania władczych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach administracyjnych wedle uznanych wzorców europejskich.

Przekonanie o poprawności kształtu normatywnego, gdy idzie o instytucję uzasadnienia decyzji wedle przepisów k.p.a., powściąga przed formułowaniem jakichś pilnych postulatów *de lege ferenda*. Utrzymanie dotychczasowej treści art. 107 § 5 k.p.a. skutkuje tym, że ustawodawca w licznych ustawach szczególnych powiększa katalog przypadków, w których – z powołaniem się chociażby na interesy państwa – obowiązek uzasadnienia decyzji doznaje ograniczeń. Rzeczą wykraczającą poza ramy niniejszego opracowania jest praktyka zarówno organów sporządzających uzasadnienia swych decyzji, jak i sądów dokonujących kontroli takich decyzji. Powszechnie są utyskiwania co do niekiedy znacznej obszerności uzasadnienia decyzji, braku ich komunikatywności, operowania slangiem urzędniczym<sup>72</sup>. *Non sunt iudicandae leges* – ustawy nie ulegają sądeniu; gdybyśmy jednak roztrząsali normatywny model uzasadnienia decyzji administracyjnej wyrażony przepisami k.p.a., to z pewnością można by dojść do wniosku, że kształt tej instytucji nie warunkuje ewentualnych ułomności praktyki administracyjnej, gdy idzie o prawidłowe tworzenie uzasadnienia decyzji administracyjnej.

## Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998.
- Chlebny J. [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z., *Kodeks postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Czarnik Z., *Gwarancyjna funkcja uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2013, nr 2.

<sup>72</sup> Na ten temat por. m.in. M. Wojtak, E. Malinowska, *Uzasadnienie decyzji administracyjnej w analizie lingwistycznej* [w:] *Uzasadnienie decyzji...*, s. 449.

- Czarny P., *Realizacja Konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa* [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa, 2006.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Dobkowski J., *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Dral A., *Szczególna ochrona stosunku pracy radnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1992, z. 7.
- Głogowski P., *Uwagi na temat odmowy powołania na urząd sędziego przez Prezydenta RP*, „Iustitia” 2019, nr 1.
- Górzyńska T., *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 6.
- Graczyk B., *Postępowanie administracyjne. Zarys sytemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953.
- Iserzon E., *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – Okólniki*, Kraków 1937.
- Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987.
- Jaśkowska M., *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010.
- Kmieciak Z., *Komentarz do założeń projektu nowego Kodeksu postępowania administracyjnego przygotowanego przez zespół ekspercki powołanych decyzją Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego nr 8 z 10 października 2012 r.*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2013, nr 2.
- Kmieciak Z.R., *O potrzebie uściślenia, korekty lub uzupełnienia niektórych regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Knysiak-Molczyk H., Krawiec A., Kamiński M., Kiełkowski T., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013.
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz, red. J. Borkowski, Warszawa 1989.
- Korzeniowska A., *Z problematyki kolegalności i kolegalnych organów administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3.
- Krawczyk A. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9 *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
- Krawiec A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Markiewicz S., *Zasady postępowania administracyjnego, na podstawie orzeczeń tegoż Trybunału*, Kraków 1913.
- Morawski L., *Argumentacja, racjonalność prawa i postępowanie dowodowe*, Toruń 1988.
- Ochendowski E., *Geneza, wejście w życie i nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.

- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Pawlikowski M., *Kwestie praktyczne z dziedziny postępowania administracyjnego*, „Gazeta Administracji i Policji” 1931.
- Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Radzikowski K., *Skutki procesowe wadliwości uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Glosa. Przegląd Prawa Gospodarczego” 2004, nr 9.
- Romańska M., *Uzasadnienie decyzji administracyjnej* [w:] *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015.
- Służewski J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982.
- System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
- Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 10.
- Taras W., *Informowanie obywateli przez administrację*, Wrocław 1992.
- Tarno J.P., *Psucie Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Wachholz W.S., *Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnym*, „Gazeta Administracji i Policji” 1927, nr 4–6.
- Wojtak M., Malinowska E., *Uzasadnienie decyzji administracyjnej w analizie lingwistycznej* [w:] *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972.
- Zdyb M., *Istota decyzji*, Lublin 1993.
- Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.
- Zimmermann J., *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8.
- Zimmermann M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1952.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, Przemyśl–Rzeszów 2012.

## Streszczenie

**Robert Sawuła**

### **Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego**

Autor starał się ukazać zasadnicze wątki związane z uzasadnieniem decyzji administracyjnej w polskim ogólnym postępowaniu administracyjnym, jako składnika generalnego nakazu uzasadniania rozstrzygnięć władzy publicznej. Zrekapitulowano kształtowanie się prawnych reguł uzasadnienia decyzji jako instytucji procesu administracyjnego, przekonując, że kwestia ta jest

jednym z istotnych zagadnień dla osiągnięcia prawidłowości rozstrzygnięcia indywidualnych spraw administracyjnych w reżimie przewidzianym przez kodeks postępowania administracyjnego. Regulacja ta zdaje się spełniać zasadnicze wymogi pożądanego modelu uzasadniania rozstrzygnięć prezentowanych w prawie europejskim, co nie uprawnia – w przekonaniu autora – by zgłaszać zdecydowane postulaty *de lege ferenda* w tym zakresie.

## Summary

*Robert Sawuła*

### **Institution of the justification of decisions in general administrative proceedings – from the perspective of the 60th anniversary of the adoption of the Code of Administrative Procedure**

The aim of the author was to present the basic issues related to the justification of an administrative decision in Polish general administrative proceedings as a component of the general obligation to provide reasons for the decisions of public authorities. The author has presented the formation of the legal basis of the justification of administrative decisions as an institution of the administrative process, arguing that this is one of the important issues for the correct settlement of individual administrative matters in the regime provided by the Code of Administrative Procedure. This regulation seems to meet the essential requirements of the desired model of the justification of decisions presented in European law, which does not entitle – in the author's opinion – to submit strong *de lege ferenda* demands in this respect.

**Słowa kluczowe:** uzasadnienie, decyzja administracyjna, instytucja postępowania administracyjnego, kodeks postępowania administracyjnego

**Keywords:** justification, administrative decision, institution of administrative procedure, Code of Administrative Procedure