

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2020.02.10>

Jakub SZREMSKI

<https://orcid.org/0000-0001-7040-2871>

Uniwersytet Wrocławski

e-mail: szremski@wp.pl

Prawo strony postępowania administracyjnego do uzyskania prawidłowo sporządzonej decyzji administracyjnej

Streszczenie

Prawo strony postępowania administracyjnego do uzyskania prawidłowo sporządzonej decyzji administracyjnej stanowi wartość wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, a także prawa jednostki do procesu administracyjnego. Z tej ogólnej wartości wynikać będą dla adresata tego aktu szczegółowe uprawnienia procesowe: prawo do zawarcia wszystkich elementów decyzji; prawo do poznania całościowego uzasadnienia podjęcia określonego rozstrzygnięcia – istotnych z punktu widzenia możliwości kwestionowania decyzji na drodze środków zaskarżenia; prawo do uzasadnienia każdej decyzji – nawet decyzji pozytywnej.

Słowa kluczowe: decyzja administracyjna, uzasadnienie prawne, uzasadnienie faktyczne, uzasadnienie decyzji administracyjnej, elementy decyzji administracyjnej, prawidłowość decyzji administracyjnej.

Uwagi wstępne

Decyzja administracyjna jako akt procesowy podlega rygorom prawnym, które określają jego formalne elementy. Aby można było dany akt procesowy zakwalifikować jako decyzję, musi ona spełnić określone przepisami prawa procesowego wymagania co do treści. Decyzja administracyjna musi bowiem odróżniać się od innych form działania organów administracyjnych swoją treścią i formą – pisze J. Borkowski. Jego zdaniem, decyzja powinna mieć odpowiednią strukturę wewnętrzną, która jest potrzebna organom administracji publicznej jako jednolity wzór do stosowania. Ponadto, decyzja musi wskazywać jej adresatom,

że nie jest zwykłą korespondencją, informacją pisemną lub błahym zawiadomieniem, ale stanowi rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej doniosłej prawnie. Decyzja administracyjna zatem musi zawierać takie elementy, które są podstawą zawiązania stosunku prawnego¹.

Tym samym z punktu widzenia ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym należy sformułować uprawnienie strony do uzyskania prawidłowo sporządzonego aktu procesowego kończącego postępowanie – decyzji administracyjnej. Z tej ogólnej wartości wynikać będą dla adresata tego aktu szczególne uprawnienia procesowe: prawo do zawarcia wszystkich elementów decyzji; prawo do poznania całościowego uzasadnienia podjęcia określonego rozstrzygnięcia – istotnych z punktu widzenia możliwości kwestionowania decyzji na drodze środków zaskarżenia; prawo do uzasadnienia każdej decyzji – nawet decyzji pozytywnej.

Należy jednak podkreślić, że powyższe uprawnienia będą odnosiły się do sytuacji, w której organ administracji publicznej zobowiązany jest do wydania decyzji administracyjnej. Niektóre jednak działania organów administracji publicznej nie wymagają przeprowadzenia skomplikowanego postępowania administracyjnego. Przykładem jest w tym wypadku przyznanie świadczenia wychowawczego. Zgodnie z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci², przyznanie przez organ właściwy lub wojewodę świadczenia wychowawczego nie wymaga wydania decyzji. Odmowa przyznania świadczenia wychowawczego, uchylenie lub zmiana prawa do świadczenia wychowawczego oraz rozstrzygnięcie w sprawie nienależnie pobranego świadczenia wychowawczego wymagają wydania decyzji.

Ustawodawca w tych sytuacjach zdecydował się na ograniczenie dopuszczalności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, tym samym ograniczenie stosowania formy decyzji, jedynie do sytuacji negatywnego załatwienia sprawy. Takie rozwiązanie legislacyjne ma na celu przyspieszenie załatwiania niektórych rodzajów spraw administracyjnych – mających charakter powszechny, nie wymagających prowadzenia skomplikowanego postępowania administracyjnego. Należy jednak zauważyć, że w takich sytuacjach jednostka nie zostaje pozbawiona całkowicie możliwości skorzystania ze środków zaskarżenia. Nie przysługuje jej prawo odwołania na drodze administracyjnej, jednak ma ona prawo zaskarżyć daną czynność materialno-techniczną na drodze postępowania sądowego (art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³).

¹ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998, s. 45.

² Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 2407 z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.

1. Prawo do zawarcia wszystkich elementów decyzji

Prawo do zawarcia wszystkich elementów decyzji jest związane z koniecznością prawidłowego stosowania, zarówno przepisów proceduralnych, jak i materialnych, które określają zakres składników, jakie organ administracji publicznej zobowiązany jest zawrzeć w decyzji administracyjnej. Należy jednak podkreślić, że elementy decyzji określone przez ustawodawcę w przepisach procesowych (w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴) dotyczą wszystkich spraw administracyjnych. W kontekście składników decyzji, prawodawca bowiem nie rozróżnia spraw „prostych” od „zawitych”. Nie ma bowiem znaczenia jaki był poziom skomplikowania toczącego się postępowania. Organ w każdej sprawie zobowiązany jest do całościowego i rzetelnego sformułowania wszystkich wymienionych w przepisie art. 107 § 1 k.p.a. elementów procesowych decyzji.

Ponadto, w niektórych rodzajach spraw, organ prowadzący postępowanie obowiązany jest także do zawarcia dodatkowych elementów – określonych przez ustawodawcę w przepisach prawa materialnego. Przykładem takiego aktu jest decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości. Zgodnie z art. 119 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵, dodatkowymi składnikami takiej decyzji są: ustalenie, na jakie cele nieruchomość jest wywłaszczana; określenie przedmiotu wywłaszczenia przez podanie oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej lub zbioru dokumentów oraz według katastru nieruchomości; określenie praw podlegających wywłaszczeniu; wskazanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości; wskazanie osoby, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości; zobowiązanie do zapewnienia lokali, o których mowa w art. 116 ust. 1 pkt 5; ustalenie wysokości odszkodowania.

Szczegółowe uregulowania kwestii elementów decyzji administracyjnej zawiera przepis art. 107 § 1 k.p.a. zgodnie z którym, decyzja zawiera: 1) oznaczenie organu administracji publicznej; 2) datę wydania; 3) oznaczenie strony lub stron; 4) powołanie podstawy prawnej; 5) rozstrzygnięcie; 6) uzasadnienie faktyczne i prawne; 7) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania; 8) podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny; 9) w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm., (dalej: k.p.a.).

⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990 z późn. zm.

oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Wyliczenie w przepisach k.p.a. elementów decyzji nakłada na organ administracji publicznej obowiązek zawarcia wszystkich tych obligatoryjnych elementów w każdej wydawanej decyzji, bez względu na rodzaj i poziom skomplikowania danej sprawy administracyjnej. Ustawodawca nie różnicuje poziomu sformalizowania decyzji od stopnia skomplikowania lub rodzaju rozstrzyganej sprawy administracyjnej. Każda sprawa administracyjna rozstrzygnięta w formie decyzji musi posiadać takie same składniki formalne. Z punktu widzenia praw jednostki jest to niezwykle istotne.

J. Borkowski zaznacza, że decyzja administracyjna powinna posiadać pewne minimum elementów formalnych, aby dany akt można było traktować jako decyzję administracyjną. Podkreśla on, że taka decyzja będzie decyzją wadliwą formalnie, ale jednak decyzją. Podstawowe znaczenie ma jednak decyzja administracyjna wydana w prawidłowej formie, zawierająca wszystkie elementy zawarte w art. 107 § 1 k.p.a.⁶

Jak podkreśla się w doktrynie, nie wszystkie elementy decyzji mają jednakowe znaczenie – niektóre z nich są bardziej istotne niż pozostałe i ich pominięcie pozbawia akt pisemny charakteru decyzji administracyjnej⁷. W związku z takim ujęciem zagadnienia elementów formalnych decyzji administracyjnej należy przyjąć, że elementy te dzielą się na dwie grupy: elementy „konstytutywne” – takie bez których dany akt procesowy traci walor formalny decyzji administracyjnej, oraz elementy „niekonstytutywne” – takie bez których dany akt procesowy nie traci waloru decyzji administracyjnej, jednak ich nieuwzględnienie stanowi naruszenie przepisu art. 107 § 1 k.p.a., a także konstytucyjnego prawa jednostki do procesu administracyjnego.

Elementy „konstytutywne” decyzji administracyjnej to elementy, które stanowią minimum elementów formalnych danego pisemnego aktu procesowego, dzięki którym można traktować go jako decyzję administracyjną. Pominięcie któregoś z tych elementów pozbawia taki akt waloru decyzji. Katalog tych elementów został określony przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lipca 1981 r., w którym Sąd stwierdził, że pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nie posiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeśli 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

⁶ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna...*, s. 45–46.

⁷ Idem, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 406–407.

reprezentującej organ administracji⁸. J. Borkowski wyznaczenie w orzecznictwie sądowym minimum elementów formalnych kwalifikujący dany akt jako decyzję administracyjną uważa za przydatne. Jego zdaniem, ta niewielka ilość elementów daje podstawę do ustalenia podmiotu stosunku prawnego (adresata pisma), przedmiotu tego stosunku prawnego (jakich praw i obowiązków dotyczy) oraz ustalenia, że została dokonana czynność organu administracyjnego przez uprawnioną osobę, polegająca na stosowaniu prawa, tyle, że w ułomnej formie. Skargę na takie pismo sąd administracyjny uzna za dopuszczalną i rozpozna sprawę pod względem zgodności z prawem. Organ odwoławczy również uzna za dopuszczalne wniesienie odwołania od takiego pisma, gdyż w aktach administracyjnych można niekiedy natrafić na pismo organu pierwszej instancji, które organ wyższego stopnia potraktuje jako decyzję i rozpatrzy wniesione od niego odwołanie⁹.

Brak natomiast jednego ze składników „konstytutywnych” decyzji, albo wyklucza ustalenie podstawowych elementów stosunku prawnego, albo też wskazuje na to, że nie mamy co czynienia z objawem woli organu, czyli z czynnością stosowania prawa przez uprawniony podmiot¹⁰. Trudno wyobrazić sobie akt procesowy, który miałby stanowić podstawę uprawnień bądź obowiązków nieposiadający jednego z tych czterech elementów. Brak określenia organu administracji uniemożliwiłaby identyfikację podmiotu, który sporządził i wydał dany akt procesowy, tym samym droga odwoławcza dla jednostki byłaby zablokowana. Poprzez brak określenia adresata niemożliwe stałoby się nadanie uprawnień bądź obowiązków zawartych w treści takiego aktu, gdyż nie mógłby być on doręczony konkretnemu adresatowi – tym samym nie wszedłby on do obrotu prawnego. Brak rozstrzygnięcia oznaczałby brak jakiegokolwiek zmiany w sytuacji prawnej podmiotu, do którego byłby skierowany. Natomiast brak podpisu pod wydanym aktem pozbawia go również waloru decyzji, ze względu na to, iż nie można ustalić podmiotu wydającego ten akt. Jak słusznie zauważa Z.R. Kmiecik, brak przynajmniej jednego z wymienionych elementów powoduje zatem, że wydane pismo w ogóle nie jest decyzją administracyjną. Należałoby zakwalifikować je jako tzw. „nieakt”, „akt pozorny”, czyli czynność, która nie leży w ogóle w sferze prawa i nie podlega regulacjom odnoszącym się do aktów prawnych, nawet wadliwych¹¹. Zrekonstruowanie zatem stosunku administracyjno-prawnego na podstawie takiego aktu pisemnego nie byłoby możliwe, a z pewnością niedopuszczalne z punktu widzenia prawa jednostki do procesu administracyjnego i wynikających z tego prawa procesowych gwarancji. Wydania zatem takiego pisma nie można traktować jako wydanie decyzji, a tym samym rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Dlatego też w takiej sytuacji należy przyjąć, że organ administracji w ogóle nie załatwił danej sprawy indywidualnej.

⁸ Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1163/81, OSPiKA 1982, nr 9–10, poz. 169.

⁹ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, s. 47.

¹⁰ Idem, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 407.

¹¹ Z.R. Kmiecik, *Skutki braku lub niepełności wymaganych elementów decyzji administracyjnej*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 6, s. 34.

W przypadku otrzymania takiej „pozornej decyzji”, czyli pisma, które choć oznaczone jako decyzja, nie zawiera wszystkich elementów warunkujących byt prawny decyzji, strona nie może skorzystać z żadnego z przewidzianych w przepisach prawa środków służących do weryfikacji (i ewentualnie wzruszenia) lub rektyfikacji wadliwej decyzji. Skoro wydane przez organ, w wyniku rozpatrzenia sprawy, pismo, choć oznaczone jako decyzja, nie spełnia kryteriów aktu prawnego, to znaczy, że decyzji organu nie ma¹². W takiej sytuacji adresat pisma powinien skorzystać z instytucji ponaglenia. Zgodnie bowiem z art. 37 § 1 k.p.a., stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność); 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). W przypadku bowiem wydania pisma, którego nie można zakwalifikować jako decyzję należy uznać, że indywidualna sprawa administracyjna nie została załatwiona w ogóle (w kodeksowym terminie). Tym samym zasadne jest w takiej sytuacji skorzystanie przez stronę z możliwości złożenia ponaglenia, w którym strona zażąda załatwienia sprawy i wydania prawidłowego aktu procesowego – decyzji administracyjnej zawierającej wszystkie wymagane przepisami procesowymi elementy.

Elementy „niekonstytutywne” decyzji administracyjnej to elementy, które obligatoryjnie powinna zawierać decyzja, określone w przepisie art. 107 § 1 k.p.a., wyłączając elementy „konstytutywne” (oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji). Brak któregoś z elementów „niekonstytutywnych” nie pozbawia dany akt procesowy waloru decyzji administracyjnej, jednak istotnie narusza przepis art. 107 § 1 k.p.a., a także konstytucyjne prawo jednostki do postępowania administracyjnego.

2. Prawo do poznania całościowego uzasadnienia podjęcia określonego rozstrzygnięcia

Kolejną wartością jest prawo jednostki do poznania uzasadnienia podjęcia określonego rozstrzygnięcia w sprawie. Tym samym strona postępowania ma prawo do rzetelnego i całościowego sformułowania uzasadnienia decyzji – zarówno faktycznego, jak i prawnego. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2001 r., jednym z istotnych elementów decyzji jest jej uzasadnienie faktyczne, które powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, wskazanie dowodów którym dał wiarę oraz wyjaśnienie przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności. Uzasadnienie decyzji powinno się też cechować

¹² Ibidem.

logicznym związkiem i zgodnością z rozstrzygnięciem i jego treścią brakiem wywodów sprzecznych lub rozbieżnych z rozstrzygnięciem, ścisłością i dokładnością wywodów, ich zwięzłością i prostotą ujęcia oraz kompletnością motywów. Tylko w ten sposób uzasadniona decyzja jest czytelna dla strony i umożliwia jej weryfikację poprawności rozstrzygnięcia¹³. Należy zatem podkreślić, że w uzasadnieniu faktycznym organ administracji musi odnieść się do tych środków dowodowych, które stanowią podstawę rozstrzygnięcia w sprawie, a także do tych, które nie były wzięte pod uwagę przy wydawaniu decyzji. Innymi słowy, musi dokonać oceny całości materiału dowodowego w sprawie. Szczególnie istotną kwestią, z punktu widzenia ochrony jednostki, jest obowiązek odniesienia się do całokształtu materiału dowodowego. Zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, wyrażoną w art. 80 k.p.a., organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

W obecnym stanie prawnym można wyróżnić sprawy administracyjne, w których ustawodawca nie określa „z góry” żadnych środków dowodowych, które należy brać pod uwagę, oraz sprawy administracyjne, w których ustawodawca określa pewne rodzaje środków dowodowych, które organ jest zobowiązany wziąć pod uwagę.

W pierwszej kategorii spraw organ może korzystać z zasady swobodnej oceny dowodów w sposób nieograniczony. Organ bierze pod uwagę te dowody, które przyczynią się do jak najszybszego i skutecznego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Zgodnie bowiem z art. 75 § 1 k.p.a., jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. W takich sprawach istotne jest określenie przez organ kręgu dowodów, które wziął pod uwagę przy wydawaniu decyzji. Zarówno powinny to być dowody, które stały się podstawą rozstrzygnięcia, jak i te, którym odmówił wiary. W uzasadnieniu faktycznym organ powinien odnieść się do dowodów wnioskowanych przez strony postępowania, w szczególności w sytuacji, gdy nie zostały one wzięte pod uwagę przy ustalaniu stanu faktycznego. Zignorowanie dowodów zawnioskowanych przez stronę bądź odniesienie się do nich w sposób lakoniczny jest niedopuszczalne z punktu widzenia ochrony praw procesowych jednostki. Uczestnictwo strony w procedurze, w tym składanie wniosków dowodowych, jest jej procesowym uprawnieniem. Obowiązkiem zatem organu jest wzięcie pod uwagę zawnioskowanego środka dowodowego, a w przypadku uznania go za zbędny lub nieprzydatny, szczegółowe odniesienie się do tego faktu w uzasadnieniu faktycznym decyzji. Szczegółowe odniesienie się do tych środków dowodowych będzie stanowiło dla strony możliwość procesowej obrony – zakwestionowania w odwołaniu od decyzji sposobu oceny określonych dowodów dokonanej przez organ I instancji.

¹³ Wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2001 r., sygn. akt I SA/Wr 1686/98, niepubl.

W drugiej kategorii spraw administracyjnych organ zobowiązany jest przez ustawodawcę do wzięcia pod uwagę, w pierwszej kolejności, określonych w przepisach prawa materialnego dowodów. Taka sytuacja występuje w przypadku przyznania Karty Dużej Rodziny. Postępowanie w sprawie przyznania Karty Dużej Rodziny jest prowadzone w przypadku odmowy przyznania takiej karty, nie natomiast sytuacji jej wydania. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia o Karcie Dużej Rodziny, przyznanie Karty nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. Wedle natomiast art. 9 ust. 4 u.k.d.r., odmowa przyznania Karty następuje w drodze decyzji administracyjnej. W sytuacji zatem, kiedy organ zamierza wydać decyzję negatywną w sprawie przyznania Karty Dużej Rodziny, zobowiązany jest wszcząć postępowania administracyjne w tej sprawie. W postępowaniu takim istotną częścią materiału dowodowego są dokumenty przedstawione przez wnioskodawcę we wniosku o wydanie Karty. Zgodnie z art. 10 ust. 4 u.k.d.r., składając wniosek o Kartę przedstawia się w szczególności: w przypadku rodzica – oświadczenia, że rodzic miał lub ma na utrzymaniu łącznie co najmniej troje dzieci oraz że nie jest lub nie był pozbawiony władzy rodzicielskiej ani ograniczony we władzy rodzicielskiej przez umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej w stosunku do co najmniej trojga dzieci; w przypadku dzieci w wieku powyżej 18. roku życia, które uczą się w szkole lub w szkole wyższej – oświadczenie o planowanym terminie ukończenia nauki w danej placówce; w przypadku dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka – oryginał lub odpis postanowienia o umieszczeniu w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka; w przypadku osób przebywających w dotychczasowej rodzinie zastępczej albo w rodzinnym domu dziecka, o których mowa w art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – oświadczenie o pozostawaniu w dotychczasowej rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka. Zgodnie natomiast z ust. 4a tego przepisu, W przypadku osób nieposiadających numeru PESEL, składając wniosek o przyznanie Karty, poza dokumentami, o których mowa w ust. 4, przedstawia się oryginały lub odpisy dokumentów potwierdzających prawo do przyznania Karty, w szczególności: w przypadku rodzica – dokument potwierdzający tożsamość; w przypadku małżonka rodzica – dokument potwierdzający tożsamość oraz akt małżeństwa; w przypadku dzieci w wieku do ukończenia 18. roku życia – akt urodzenia lub dokument potwierdzający tożsamość; w przypadku dzieci w wieku powyżej 18. roku życia – dokument potwierdzający tożsamość; w przypadku dzieci legitymujących się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności w wieku powyżej 18. roku życia – dokument potwierdzający tożsamość.

Ustawodawca, zobowiązuje zatem w przypadku prowadzenia postępowania w sprawie przyznania Karty, do oceny określonego materiału dowodowego – dokumentów przedstawionych przez wnioskodawcę we wniosku. W takim wypadku możliwość swobodnego doboru materiału dowodowego przez organ prowadzący postępowanie jest znacznie ograniczona. Organ wydający Kartę

w głównej mierze opiera swoje przekonanie na dokumentach przedstawionych przez wnioskodawcę. W takich sytuacjach czynności dowodowe różnią się niejako od czynności prowadzonych w sprawach administracyjnych, gdzie ustawodawca nie narzuca „z góry” konieczności wzięcia pod uwagę określonego materiału dowodowego. Nie oznacza to jednak, że organ może pomijać reguły postępowania dowodowego obowiązujące w przepisach k.p.a. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, jeżeli materiał złożony przez stronę organowi nie wystarcza, to zgodnie z przepisami kodeksu ma on dowodów poszukiwać dalej i on i tylko on na podstawie całokształtu tych materiałów ustala stan faktyczny sprawy. Obowiązek dostarczenia organowi odpowiednich dokumentów nie jest więc „ciężarem dowodu” i to nie wnioskodawca ma udowodnić fakty organowi¹⁴.

Należałoby jednak przyjąć, że w takich sprawach organ powinien prowadzić czynności następująco: 1) ustalić na podstawie przepisów prawa, jakie dowody ustawodawca „nakazuje” wziąć pod uwagę, 2) zgromadzić całość tego materiału dowodowego, 3) ocenić ten materiał dowodowy zgodnie z regułami dowodzenia w postępowaniu administracyjnym, 4) w przypadku braku możliwości ustalenia stanu faktycznego na podstawie „narzuconych” środków dowodowych, wzięcie pod uwagę innych dowodów. Należy zatem podkreślić, że w przypadku takich spraw pierwszeństwo oceny powinien mieć materiał dowodowy, który został „narzucony” przez ustawodawcę w przepisach prawa. Organ administracji publicznej, oprócz stosowania reguły swobodnej oceny dowodów, zobowiązany jest również działać na podstawie przepisów prawa (art. 6 k.p.a.). Zatem niedopuszczalną byłaby sytuacja, w której organ zignorowałby konieczność wzięcia pod uwagę środków dowodowych określonych wprost w przepisach prawa regulujących określonego rodzaju postępowanie.

W świetle ochrony praw jednostki, istotną kwestią przy ustalaniu zakresu postępowania dowodowego w tego typu sprawach, jest wzięcie pod uwagę w pierwszej kolejności dowodów przedstawionych przez stronę we wniosku. Organ administracji publicznej powinien w pierwszej kolejności odnieść się w uzasadnieniu faktycznym decyzji do środków dowodowych przedstawionych przez wnioskodawcę przy składaniu wniosku. Te dowody powinny stanowić podstawę ustaleń faktycznych. W przeciwnym wypadku, kiedy organ kwestionuje przedstawione środki dowodowe, powinien dać temu wyraz w uzasadnieniu faktycznym decyzji – podać przyczyny, z powodu których odmawia wiarygodności tym dowodom. Niedopuszczalne byłoby zignorowanie środków dowodowych określonych przez ustawodawcę w przepisach prawa, a wzięcie przez organ pod uwagę innych środków dowodowych. Takie działanie utrudniłoby jednostce możliwości obrony swoich praw na drodze postępowania odwoławczego, a także stanowiłoby istotne naruszenie przez organ orzekający przepisów administracyjnego prawa materialnego.

¹⁴ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 196.

Oprócz uzasadnienia faktycznego, organ zobowiązany jest do sporządzenia w decyzji uzasadnienia prawnego. Jak zaznacza A. Wiktorowska, uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. Należy zatem nie tylko podać i przytoczyć treść przepisów będących podstawą rozstrzygnięcia, ale także dokonać stosowanej wykładni tych przepisów w kontekście tego właśnie konkretnego wypadku¹⁵.

Organ administracji publicznej w uzasadnieniu prawnym powinien przytoczyć wszystkie przepisy stanowiące podstawę rozstrzygnięcia. W świetle zagwarantowania praw procesowych strony, niedopuszczalne byłoby pominięcie niektórych przepisów oraz brak odniesienia przytoczonych przepisów do stanu faktycznego sprawy. Strona musi poznać sposób interpretacji oraz wykładnię norm prawnych zastosowaną przez organ orzekający. Pozwoli to jednostce skutecznie zakwestionować w odwołaniu od decyzji ewentualne błędy organu związane z niewłaściwą lub nieprawidłową wykładnią przepisów prawa.

3. Prawo do uzasadnienia każdej decyzji

Stronie procesu administracyjnego przysługuje również prawo do uzasadnienia każdej decyzji administracyjnej. Oznacza ono uprawnienie strony do poznania motywów rozstrzygnięcia każdej sprawy administracyjnej – nawet tej załatwionej pozytywnie. Należy jednak podkreślić, że obecnie obowiązujące przepisy k.p.a. takiego wymogu nie spełniają. Przepisy k.p.a. przewidują dwie sytuacje, w których organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji. Pierwszą sytuację przewiduje przepis art. 107 § 4 k.p.a., zgodnie z którym, można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. Jak podkreśla J. Borkowski, przesłanki pozytywne zastosowania tego przepisu będą następujące: a) postępowanie toczy się w I instancji; b) strona postępowaniu jest jedna, a gdy jest ich kilka, to mają wspólne i niesprzeczne interesy, c) decyzja w całości uwzględnia żądania zgłoszone przy wszczęciu i w toku postępowania przez stronę lub kilka stron działających razem¹⁶. Należy jednak podkreślić, że w takim wypadku organ administracji publicznej może odstąpić od uzasadnienia, jednak nie ma takiego obowiązku. Dotyczy to zarówno uzasadnienia faktycznego, jak i prawnego.

Z punktu widzenia ochrony praw procesowych strony postępowania, odstąpienie organu orzekającego od uzasadnienia decyzji jest sytuacją niekorzystną, tym samym utrudniającą możliwość kwestionowania wydanej decyzji. Jak pod-

¹⁵ A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 165.

¹⁶ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 408.

kreśla A. Wróbel, dopuszczalność zaniechania sporządzenia uzasadnienia w całości należy ocenić krytycznie, bowiem całkowity brak jakiegokolwiek uzasadnienia decyzji zezwala na dowolne i arbitralne rozstrzygnięcia, których prawidłowość nie może być oceniona przez organ odwoławczy, a w przypadku decyzji ostatecznej – przez sąd administracyjny¹⁷. Z punktu widzenia możliwości kontroli legalności decyzji przez sądy administracyjne brak uzasadnienia decyzji również jest również sytuacją kłopotliwą. Jak słusznie podkreśla J. Zimmermann, bez uzasadnienia kontrola legalności decyzji jest niezwykle utrudniona. Wprawdzie kontrola ta nie może bazować wyłącznie na uzasadnieniu, które przecież – skoro pochodzi od podmiotu zaangażowanego w sprawę – nie może być w pełni obiektywne, ale bez zorientowania się w motywach wydania decyzji jej ocena jest bardziej skomplikowana. W takim przypadku sąd musi wejść w rolę organu administracji publicznej i sam rozważać, jakie mogły być powody podjętego rozstrzygnięcia¹⁸.

Należy bowiem podkreślić, że w przypadku uznania przez organ administracji, że w całości uwzględnia żądanie strony bądź stron postępowania, odstąpi on od uzasadnienia decyzji. Natomiast faktycznie z rozstrzygnięcia decyzji może wynikać zgoła co innego. Innymi słowy, organ może uznać, że orzekł co do całości żądania strony, faktycznie jednak tego nie uczynić. W takiej sytuacji organ nie sporządza zarówno uzasadnienia faktycznego, jak i prawnego. Tym samym stron niezadowolona z takiego rozstrzygnięcia, nie ma żadnych możliwości kwestionowania w odwołaniu jakichkolwiek ustaleń faktycznych organu I instancji. Skorzystanie zatem przez organ w takiej sytuacji z instytucji odstąpienia od uzasadnienia skutecznie uniemożliwia stronie obronę jej praw na drodze postępowania zarówno odwoławczego, jak i sądowego. Ani organ odwoławczy, ani sąd administracyjny, nie może bowiem poznać motywów podjęcia określonego rozstrzygnięcia przez organ I instancji. Taka sytuacja stoi w sprzeczności z prawem jednostki do ochrony jej procesowych gwarancji. Takie działanie blokuje bowiem możliwość kwestionowania samego rozstrzygnięcia, jak i ustaleń faktycznych dokonanych przez organ I instancji.

W takiej sytuacji konieczne byłoby dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych w zakresie przepisów k.p.a. dotyczących możliwości odstąpienia przez organ od uzasadnienia decyzji. Rozwiązaniem korzystnym dla stron postępowania mogłoby być wprowadzenie procesowej możliwości złożenia przez stronę wniosku o uzasadnienie decyzji – wzorem przepisów k.p.c.

Zgodnie bowiem z art. 328 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁹, uzasadnienie wyroku sporządza się pisemnie na

¹⁷ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 730.

¹⁸ J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 516.

¹⁹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1575 z późn. zm., (dalej: k.p.c.).

wniosek strony o doręczenie wyroku z uzasadnieniem zgłoszony w terminie tygodnia od dnia ogłoszenia wyroku. Należy podkreślić zatem, że w postępowaniu cywilnym uzasadnienie jest sporządzane na wniosek strony. Ponadto, przepisy k.p.c. nie przewidują możliwości odstąpienia od uzasadnienia wyroku – co należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia praw procesowych jednostki. Takie rozwiązanie prawne powinno być przeniesione odpowiednio także na grunt postępowania administracyjnego. Organ, zgodnie z dotychczasowym uregulowaniem, miałby możliwość odstąpienia od decyzji w przypadku spełnienia kodeksowych przesłanek. W sytuacji jednak, gdy strona byłaby niezadowolona z decyzji, miałaby możliwość złożenia w określonym ustawowo terminie (np. 7 dni od doręczenia decyzji) wniosku o sporządzenie przez organ uzasadnienia. Taka możliwość procesowa dawałaby stronie możliwość poznania motywów podjęcia określonego rozstrzygnięcia przez organ I instancji. Tym samym umożliwiłaby skuteczne kwestionowanie ustaleń faktycznych, które stanowiły podstawę decyzji. Takie rozwiązanie legislacyjne byłoby korzystanie z punktu widzenia ochrony praw jednostki, jak i zasady demokratycznego państwa prawnego.

Druga sytuacja, w której organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji, uregulowana jest w art. 107 § 5 k.p.a., wedle którego, organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny. Taką możliwość przewiduje przepis art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach²⁰. Wedle tego przepisu, organ wydający decyzję lub postanowienie w postępowaniu prowadzonym na 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. Należy podkreślić jednak, że w takich sytuacjach wartości związane z interesem bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego bądź obronności państwa powinny mieć charakter nadrzędny. Należy zatem uznać, że w takich sytuacjach stronie nie mogłaby przysługiwać możliwość złożenia wniosku o uzasadnienie decyzji.

Zakończenie

Z zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności z prawa jednostki do procesu administracyjnego, wynikać będą dla adresata decyzji administracyjnej konkretne uprawnienia procesowe: prawo do zawarcia wszystkich elementów decyzji; prawo do rzetelnego sformułowania wszystkich składników decyzji, w szczególności tych istotnych z punktu widzenia możliwości kwestiono-

²⁰ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 35 z późn. zm.

wania decyzji na drodze środków zaskarżenia; prawo do uzasadnienia każdej decyzji – w tym także decyzji pozytywnej.

Prawo do zawarcia wszystkich elementów decyzji jest związane z koniecznością prawidłowego stosowania, zarówno przepisów proceduralnych, jak i materialnych, które określają zakres składników, jakie organ administracji publicznej zobowiązany jest zawrzeć w decyzji administracyjnej. W kontekście składników decyzji, prawodawca bowiem nie rozróżnia spraw „prostych” od „zawitych”. Nie ma bowiem znaczenia jaki był poziom skomplikowania toczącego się postępowania. Strona ma prawo do uzyskania decyzji zawierającej wszystkie elementy – zarówno te zawarte w przepisach k.p.a., jak i te określone w przepisach prawa materialnego.

Prawo do rzetelnego sformułowania wszystkich elementów decyzji, w szczególności tych istotnych z punktu widzenia możliwości kwestionowania decyzji na drodze środków zaskarżenia – zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądowej. Jednym z najistotniejszych jest uzasadnienie faktyczne i prawne. Jednak mimo tego, jak zauważa się w doktrynie, organy administracji publicznej przy redagowaniu uzasadnienia zadowolają się często tylko, żeby uzasadnienie decyzji po prostu figurowało jako element, i nie przykładają właściwej wagi do jego treści. Sprzyjają temu niestety publikowane „wzory” uzasadnień lub druki gotowe do wypełnienia. Sprzyja temu również w dużej mierze błędne mniemanie, że uzasadnienie decyzji służyć ma w istocie realizacji zasady przekonywania (art. 11 k.p.a.) i nie spełnia innych celów procesowych, a zwłaszcza merytorycznych²¹. Prawidłowe i rzetelne uzasadnienie pozwala jednostce poznać tok rozumowania organu administracji. Jednostka ma bowiem prawo do całościowego poznania motywów podjętego rozstrzygnięcia. Rzetelnie sporządzone uzasadnienie decyzji pozwoli stronie rozpoznać uchybienia procesowe, których dopuścił się organ administracji. W konsekwencji pozwoli to sformułować konkretne zarzuty procesowe, które będą stanowić podstawę składanego przez stronę środka zaskarżenia – zarówno odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), jak i skargi do sądu administracyjnego.

Prawo do uzasadnienia każdej decyzji administracyjnej oznacza bowiem uprawnienie strony do poznania motywów rozstrzygnięcia każdej sprawy administracyjnej – nawet tej załatwionej pozytywnie. Należy jednak podkreślić, że obecnie obowiązujące przepisy k.p.a. takiego wymogu nie spełniają. Ustawodawca przewiduje możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji organu pierwszej instancji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony (art. 107 § 4 k.p.a.). Tym samym organ administracji publicznej w przypadku wydania decyzji pozytywnej rozstrzygającej sprawę (zgodnie z żądaniem strony) ma prawo do odstąpienia od uzasadnienia – zarówno faktycznego, jak i prawnego. Przepis ten jed-

²¹ J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądownoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 512.

nak stoi w sprzeczności z procesową możliwością zaskarżenia w drodze odwołania, jak i w drodze sądowej, każdej decyzji – w tym decyzji pozytywnej. Należy bowiem podkreślić, że wydana decyzja, w ocenie organu, może stanowić decyzję pozytywną (zgodną z żądaniem strony), natomiast w ocenie strony, może być decyzja pozytywna, jednak tylko w części zgodna z żądaniem strony. Wówczas jednostka nie będzie w pełni usatysfakcjonowana takim załatwieniem jej sprawy. Strona niezadowolona z takiego rozstrzygnięcia będzie miała prawo kwestionować je na drodze środków zaskarżenia. W przypadku braku uzasadnienia takiej decyzji możliwość realnej obrony procesowej strony na drodze środków zaskarżenia jest iluzoryczna. Strona, bez poznania motywów jakimi kierował się organ przy rozstrzygnięciu sprawy, nie jest w stanie skutecznie zarzucić organowi jakiegokolwiek uchybienia procesowego.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1998.
- Jaśkowska M., Wróbel A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kmieciak Z. R., *Skutki braku lub niepełności wymaganych elementów decyzji administracyjnej*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 6.
- Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądownoadministracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1575 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 35 z późn. zm.

Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 2407 z późn. zm.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., sygn. akt SA 1163/81, OSPiKA 1982, nr 9–10, poz. 169

Wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2001 r., sygn. akt I SA/Wr 1686/98, niepubl.

The Right of a Party to Administrative Proceedings to Obtain a Properly Prepared Administrative Decision

Summary

The right of a party to administrative proceedings to obtain a properly prepared administrative decision is a value resulting from the principle of a democratic state ruled by law, as well as the right of an individual to the administrative process. From this general value, the addressee of this act will have specific procedural rights: the right to conclude all elements of the decision; the right to know the comprehensive justification for taking a specific decision – important from the point of view of the possibility of challenging the decision by means of appeal; the right to justify any decision – even a positive decision.

Keywords: administrative decision; legal justification; factual justification; justification of the administrative decision; elements of the administrative decision; correctness of the administrative decision.