

Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa wydawane przez organy administracji publicznej

1. Wprowadzenie

Prawo administracyjne przechodzi po 1989 r. bardzo poważne zmiany zarówno w zakresie rozbudowy przepisów materialnoprawnych, jak i atomizacji procedur administracyjnych¹. Zmiany te wynikające z transformacji ustrojowej, integracji europejskiej czy rozwoju stosunków społecznych i gospodarczych w sposób istotny wpłynęły na zakres i głębokość regulacji prawa administracyjnego. Trwające ponad dwie dekady przemiany współczesnego polskiego prawa administracyjnego widoczne są także w zakresie źródeł tego prawa. Konstytucja RP mająca uporządkować system źródeł prawa uregulowała jedynie (i to tylko częściowo) system źródeł powszechnie obowiązującego prawa². Tymczasem obecnie możemy zaobserwować dynamiczny rozwój tzw. niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego³. Znajdują się w nich zróżnicowane akty normatywne, często o kontrowersyjnym charakterze prawnym. Przykładowo, w coraz większym stopniu wykorzystywane są na gruncie polskiego prawa administracyjnego różnego rodzaju wytyczne, interpretacje czy inne urzędowe akty interpretacji prawa⁴.

¹ Szerzej na ten temat zob. artykuły w pierwszej części niniejszej publikacji.

² Zwracał na to uwagę od samego początku Michał Kulesza. Szerzej zob. M. Kulesza, *Źródła prawa i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1998, z. 2, s. 12 i nast.

³ F. Longchamps, *O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze)*, w: *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973, s. 98 i nast.

⁴ Szerzej na ten temat zob. E. Bojanowski, K. Kaszubowski, *Urzędowe akty wykładni w sferze prawa powszechnego a formy działania administracji publicznej (wybrane problemy)*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia, A Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 156 i nast.

Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa mogą być traktowane jako specyfika ostatnich lat, ale nie jest to do końca prawda. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że ustanawianie różnych nieformalnych i niewiążących reguł zachowania w ramach prawa administracyjnego nie jest zjawiskiem nowym. Nieformalne reguły zachowania zawsze wzbudzały pewne kontrowersje. Jednak jak podkreślano już w dawniejszej literaturze, niechęć dogmatyków do uznawania nieformalnych sposobów uzupełniania porządku prawnego ignoruje istniejący obecnie mechanizm działania prawa, szczególnie prawa administracyjnego⁵. Nowość polega na powszechności i wzrastającej wadze tego zjawiska we współczesnym prawie administracyjnym. Z tego powodu urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa zostały obrane jako przedmiot prezentowanego artykułu. Z uwagi na szeroki zakres problematyki badawczej oraz początkowe stadium analizy tego zagadnienia w doktrynie prawa administracyjnego, przedstawiany artykuł ograniczony jest do prezentacji najważniejszych problemów powstałych na jego gruncie.

Na koniec uwaga terminologiczna. Jako podstawowy termin dla opisu badanego zjawiska traktuję wyrażenie „urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa”. Posługuję się także terminem synonimicznym „urzędowe akty wykładni lub interpretacji prawa”.

2. Pojęcie urzędowych wyjaśnień przepisów

Podstawowym problemem wyłaniającym się na tle analizowanego zjawiska jest różnorodność formalna i materialna aktów zbiorczo określanych jako urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa. W przepisach polskiego prawa administracyjnego możemy się bowiem spotkać z wieloma postaciami urzędowych wyjaśnień przepisów prawa, tj. wytycznymi⁶,

⁵ F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, z. 6, s. 892.

⁶ Główny Inspektor Ochrony Środowiska, kierując działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska, ustala ogólne kierunki działania Inspekcji Ochrony Środowiska oraz wydaje zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1, oraz kontroluje stan ich realizacji – art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm.). Zob. również wydawane przez Komisję Nadzoru Finansowego przykładowe wytyczne, http://www.knf.gov.pl/Images/praktyki_sprzedazowe_26_09_2012_tcm75-31955.pdf (20 maja 2013 r.).

obwieszczeniami⁷, wyjaśnieniami⁸, stanowiskami⁹, opiniami¹⁰, aktami monitorowania¹¹, interpretacjami¹² rekomendacjami¹³, ostrzeżeniami¹⁴, czy zaleceniami¹⁵ i instrukcjami¹⁶. Oprócz tego w praktyce występować

⁷ Minister właściwy do spraw gospodarki ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” informacje o notyfikowanych jednostkach certyfikujących i jednostkach kontrolujących oraz notyfikowanych laboratoriach, a także o zmianie zakresu notyfikacji i jej cofnięciu – art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz.U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935 ze zm.).

⁸ Minister właściwy do spraw finansów publicznych może ogłosić w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia, wyjaśnienia do Taryfy celnej, obejmujące w szczególności noty wyjaśniające do Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów (HS) oraz opinie klasyfikacyjne i decyzje Komitetu Systemu Zharmonizowanego – art. 12 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz.U. Nr 68, poz. 622 ze zm.).

⁹ Wydawane przez Komisję Nadzoru Finansowego. Zob. http://www.knf.gov.pl/Images/stanowisko_dot_uchwal_ws_wynagrodzen_23_12_2011_tcm75-28896.pdf (20 maja 2013 r.).

¹⁰ Jeżeli w toku kontroli powstanie wątpliwość wymagająca interpretacji przepisów prawnych związanych z ochroną praw lub interesów Skarbu Państwa, dyrektor właściwej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli lub upoważniona przez niego osoba zwraca się do Prezesa Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa o wydanie opinii prawnej w tej sprawie. – art. 49a ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.).

¹¹ Wydawane przez Komisję Nadzoru Finansowego. Zob. http://www.knf.gov.pl/Images/Adekwatnosc_sk%C5%82adek_ZU_03-10-12_tcm75-32027.pdf (20 maja 2013 r.).

¹² Komisja Wspólna przedstawicieli Rządu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Konferencji Episkopatu Polski, składająca się z ich upoważnionych przedstawicieli, w uzgodnionej liczbie na zasadzie paritetu, zwana dalej „Komisją Wspólną”, rozpatruje problemy związane z rozwojem stosunków między Państwem i Kościołem oraz sprawy interpretacji niniejszej ustawy i jej wykonywania – art. 4. ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zm.).

¹³ Do zadań Komitetu Koordynacyjnego należy w szczególności formułowanie opinii i rekomendacji dotyczących kształtowania oraz realizacji polityki rozwoju – art. 35a ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.), czy Komisja Nadzoru Finansowego może wydawać rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami – art. 137 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.).

¹⁴ Wydawane przez Komisję Nadzoru Finansowego. Zob. http://bip.knf.gov.pl/?l=/Urząd_Komisji/042_Ostrzezenia_publiczne/000_index.html (20 maja 2013 r.).

¹⁵ Wydawane przez Komisję Nadzoru Finansowego. Zob. http://www.knf.gov.pl/Images/zu_polityka_dywidendowa_tcm75-29231.pdf (20 maja 2013 r.).

¹⁶ „Komisja Nadzoru Audytowego może wydawać Krajowej Komisji Nadzoru zalecenia i instrukcje dotyczące przeprowadzania kontroli, o których mowa w ust. 3” – art. 26 ust. 7 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz.U. Nr 77, poz. 649 ze zm.).

mogą niesformalizowane i niestypizowane formy urzędowych wyjaśnień przepisów prawa, które są wydawane przez organy administracji publicznej w ramach polityki informacyjnej. Przy analizie treści urzędowych wyjaśnień przepisów prawa uwidacznia się brak ich jednorodności w zakresie ich obszerności czy szczegółowości. Podobnie, procedury wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa różnią się od siebie znacznie, nie wspominając o tym, że większa ich część w ogóle nie została uregulowana. Wszystko to razem powoduje, że zdefiniowanie tak złożonego zjawiska jest niezwykle trudne.

Pomimo wskazanych przeszkód nie sposób jednak nie podjąć próby przedstawienia takiej definicji, która – choć obarczona wadą ogólności – powinna pozwolić na wskazanie najważniejszych cech badanego zagadnienia oraz umożliwić jego głębszą analizę w dalszej części artykułu. Proponuję przyjąć, że urzędowe wyjaśnienia przepisów są interpretacją lub informacją o rozumieniu – przez wydający je w zakresie swojej właściwości organ administracji publicznej – znaczenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa i stanowią swoistą obietnicę, tworzącą u ich adresatów uzasadnione oczekiwanie co do przyszłego sposobu postępowania organu administracji publicznej¹⁷.

Powyższa definicja wyraźnie wskazuje na odmienny od powszechnie obowiązujących przepisów charakter prawny omawianych norm, jednocześnie podkreślając ich normatywny ładunek. To odróżnia je od dokumentów o charakterze politycznym lub programowym. Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa mają ładunek normatywny, ale nie tworzą nowych praw ani obowiązków w stosunku do ich adresatów i nie mogą wykraczać poza ramy regulacji wyznaczone przez przepisy powszechnie obowiązujące będące przedmiotem interpretacji. Szczególnie istotne wydaje się odróżnianie urzędowych aktów wykładni prawa od aktów o charakterze politycznym. Choć różnica może nie być wyraźna, to jednak urzędowe wyjaśnienia przepisów mają charakter normatywny, w tym sensie, że określają sposób powinnego zachowania adresata normy powszechnie obowiązującego prawa, natomiast akty o charakterze politycznym zawierają jedynie postanowienia kierunkowe o charakterze deklaracyjnym będące wyrazem zamierzeń danego organu w zakresie realizacji powierzonych mu zadań publicznych. Akty polityczne nie mają treści normatywnej,

¹⁷ Przedstawiana definicja urzędowych wyjaśnień przepisów prawa jest inspirowana definicją prawa miękkiego zaprezentowaną przez A.T. Guzman, T.L. Meyer, *Explaining soft law*, www.ssrn.org (8 października 2012), s. 5.

a jedynie wyrażają cele i strategię działania danego organu administracji publicznej. Istotą dokumentów politycznych jest bowiem ich deklaratorywność, która w żaden sposób nie wiąże prawnie ani wydającego je organu, ani innych podmiotów.

Co istotne, definicja kładzie nacisk na postrzeganie prawa przez jego adresatów. Z uwagi na często nieprecyzyjny lub zagmatwany język aktów prawnych ich adresaci nie mają pewności co do treści swojego powinnoego zachowania. Interpretacje przepisów powszechnie obowiązujących będą więc stanowiły prawo w społecznej percepcji. Równoległe urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa będą miały charakter obietnic – publicznych przyrzeczeń, które będą tworzyły uzasadnione oczekiwania po stronie interesantów organów administracji¹⁸. W tym też zawiera się ich ładunek normatywny. Przyjmuje się, że funkcją urzędowych wyjaśnień jest zapewnienie jednostkowej ochrony w sytuacji rysującej się niepewności co do prawa. Są one zatem instrumentem – swoistym rodzajem gwarancji poszanowania zasady zaufania do państwa i prawa¹⁹. Kluczowe znaczenie w omawianej definicji ma więc redukcja niepewności prawnej oraz leżące u jej podstaw przekonanie o konieczności uzupełnienia istniejących i powszechnie obowiązujących przepisów o bardziej szczegółowe i jasne reguły postępowania. Warto też podkreślić, że podporządkowanie się aktowi wykładni urzędowej jest dobrowolne, gdyż nie jest ono opatrzone żadnymi bezpośrednimi sankcjami. Jednak w większości przypadków podporządkowanie się aktowi wykładni jest wyrazem prostej kalkulacji co do tego, jakie zachowanie adresata normy prawnej jest bardziej opłacalne.

Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa należy też odróżnić od prostej informacji o obowiązującym prawie. Takie informacje udzielane są powszechnie przez organy administracji publicznej w ramach prowadzonej polityki informacyjnej. Granica między prostą informacją o obowiązującym prawie a urzędowym aktem jego wykładni może być szczególnie nieostra wobec coraz powszechniej przyjmowanego poglądu, że każdy przepis prawa podlega interpretacji i nie obowiązuje zasada *clara non sunt interpretanda*²⁰. Cech wyróżniających należy szukać, po pierwsze, w regulacji wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa – nadania im

¹⁸ Tamże, s. 5 i 6.

¹⁹ Z. Kmiecik, *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego (nowe wyzwania)*, w: *Orzecznictwo w systemie prawa*, pod red. nauk. T. Bąkowskiego, K. Grajewskiego, J. Warylewskiego, Warszawa 2008, s. 123.

²⁰ M. Zieliński, *Clara non sunt interpretanda – mity i rzeczywistość*, ZNSA 2012, nr 6, s. 10.

nawzajem przez ustawodawcę czy określenia przesłanek i procedur. Po drugie, różnice te będą odnosiły się do treści samego aktu, zakresu jego skomplikowania oraz obszerności. W praktyce jednak, nawet przy zastosowaniu ww. kryteriów, rozróżnienie może nastęrczać wiele trudności.

Trzeba też pamiętać, że wydawanie urzędowych wyjaśnień przepisów prawa nie stanowi również formy udostępniania informacji publicznej. Po pierwsze, należy wskazać, że nawet samo udzielanie informacji o obowiązującym prawie nie jest formą udostępniania informacji publicznej i przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²¹ nie mają w tym zakresie zastosowania²². Choć sama informacja o obowiązującym prawie jest informacją publiczną, to już dostęp do treści aktów prawnych (z wyjątkiem aktów nieogłoszonych i ich projektów) regulowany jest odrębnym aktem prawnym, tj. ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²³, która przewiduje obowiązek ogłoszenia i udostępniania aktów, jednakże nie wskazuje na obowiązek stosowania k.p.a. Informację udzieloną w trybie u.d.i.p. stanowić mogą jedynie wiadomości o projektowanych aktach prawnych czy aktach nieogłoszonych. Po drugie, wydawanie urzędowych wyjaśnień przepisów prawa nie mieści się w pojęciu udostępniania informacji publicznej. Jak wskazał NSA, organ nie wywiązuje się tutaj z obowiązku udzielenia informacji publicznej, gdyż takiego obowiązku na tle u.d.i.p. nie posiada, z uwagi na treść art. 1 ust. 2 tej ustawy. Także art. 61 Konstytucji nie nakłada takiego obowiązku na ten konkretny organ. Odsyła on bowiem w zakresie trybu udzielania informacji do ustaw szczególnych. Nie istnieje też tutaj uprawnienie do uzyskania informacji od wskazanego we wniosku organu, gdyż uprawnienie obywatela z art. 61 Konstytucji zostało zrealizowane poprzez obowiązek ogłaszania aktów normatywnych²⁴. Ponadto porównując istotę informacji publicznej z urzędową interpretacją przepisów prawa, należy wskazać, że akty urzędowej wykładni są swoistymi czynnościami o charakterze *quasi*-orzecznictwem kreującymi pewne ograniczone uprawnienia po stronie ich adresatów, tymczasem informacja publiczna jest zestawem określonych danych o sprawach publicznych, który jest udostępniany w ramach czynności materialno-technicznej, która nie tworzy nowej sytuacji prawnej po

²¹ Dz.U. Nr 153, poz. 127.

²² Postanowienie WSA z 5 sierpnia 2010 r., II SAB/Wa 192/10, niepubl.

²³ Dz.U. Nr 62, poz. 718 ze zm. – dalej: u.d.i.p.

²⁴ Postanowienie NSA z 24 stycznia 2006 r., I OSK 928/05, CBOSA.

stronie podmiotu występującego o taką informację. Oznacza to zatem, że wydawanie urzędowych interpretacji przepisów prawa stanowi odrębną czynność organów administracji w stosunku do udostępniania informacji publicznej. Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa wydawane są co do zasady na zewnątrz aparatu administracji. Nie przeczy to temu, że administracja publiczna często tworzy swoje wewnętrzne wyjaśnienia czy „kodyfikacje praktyki administracyjnej”. Z natury swojej te wewnętrzne wyjaśnienia służą podniesieniu jakości pracy organu i ujednoczeniu praktyki administracyjnej i orzecznictwa. Organy administracji mają całkowitą swobodę w zakresie tworzenia takich aktów, mogą one być w każdym czasie zmieniane i odwoływane oraz zasadniczo nie podlegają żadnej zewnętrznej kontroli. Różnią się zatem od „zewnętrznych” urzędowych wyjaśnień przepisów prawa celem i skutkami prawnymi ich uchwalenia, a często także regulacją prawną ich wydawania. W niektórych sytuacjach wewnętrzne wyjaśnienia mogą być podstawą do wydawania w późniejszym okresie wyjaśnień „zewnętrznych”. Należy także pamiętać, że wydawane przez niektóre organy administracji urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa mogą w równym stopniu oddziaływać na zachowanie podmiotów na zewnątrz aparatu administracyjnego, jak i na organy administracji niższego stopnia (np. interpretacje ujednoczające Ministra Finansów wiążą organy aparatu skarbowego niższego stopnia, co wynika z ich hierarchicznego podporządkowania; czy też wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej wiążące m.in. komisarzy wyborczych²⁵) lub organy współpracujące (np. wytyczne czy obwieszczenia Komisji Europejskiej w różnych dziedzinach prawa, np. konkurencji czy podatkowego).

Z punktu widzenia definicji urzędowych wyjaśnień przepisów prawa nie ma znaczenia, czy są one wydawane na wniosek podmiotu zainteresowanego i odnoszą się do wybranego stanu faktycznego, czy też wydawane są z urzędu i mają charakter generalny. Wyjaśnienia indywidualne oraz wyjaśnienia abstrakcyjne spełniają taką samą rolę i mają podobny charakter prawny. Różnice proceduralne nie wpływają na istotę zjawiska. Można zresztą zaobserwować na przykładzie interpretacji podatkowych pewną sekwencyjność ich wydawania. Początkowo wydawane są wyjaśnienia in-

²⁵ „Państwowa Komisja Wyborcza wydaje wytyczne wiążące komisarzy wyborczych i komisje wyborcze niższego stopnia oraz wyjaśnienia dla organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, a także podległych im jednostek organizacyjnych wykonujących zadania związane z przeprowadzeniem wyborów, jak i dla komitetów wyborczych oraz nadawców radiowych i telewizyjnych” – art. 161 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

dywidualne jako odnoszące się do konkretnego stanu faktycznego i jego interpretacji prawnej. Następnie interpretacje te są zastępowane przez interpretacje ogólne o charakterze często ujednocajającym bez wniosku podmiotu zainteresowanego. W założeniu takie wyjaśnienia mają zatem charakter całościowy podsumowujący orzecznictwo i praktykę administracyjną²⁶.

3. Geneza rozwoju wydawania wyjaśnień przepisów prawa

Przytoczony na wstępie pogląd starszej doktryny prawa administracyjnego wskazuje, że nieformalne sposoby uzupełniania porządku prawnego przez organy administracji publicznej (m.in. poprzez wydawanie wyjaśnień przepisów prawa) towarzyszyły administracji publicznej i prawu administracyjnemu od wielu dekad. Obserwacja ta nie może jednak zwalniać z analizy tego zjawiska oraz wyjaśnienia przyczyn odrodzenia się go po 1989 r. W okresie II RP można było się spotkać z aktami wykładni urzędowej, które mogły przybierać postać okólników²⁷. Ich rozkwit jednak nastąpił w okresie PRL, gdzie „nieformalne” sposoby uzupełniania porządku prawnego przybierały najczęściej postać wytycznych. Wytyczne z tego okresu charakteryzowały się tym, że: 1) były wydawane na podstawie przepisów o kierowaniu i nadzorze, 2) były adresowane do organów podległych i organy te wiązały, 3) ich treścią była ogólna regulacja danego zagadnienia, a nie kształtowanie sytuacji prawnej adresata, 4) należały do sfery wewnętrznej administracji²⁸. Mimo wewnętrznego charakteru wytyczne te wywoływały skutki na zewnątrz aparatu administracji, co określano mianem „odblaskowego działania aktów wewnętrznych”²⁹. Wytyczne stały się wtedy synonimem patologii działania administracji publicznej oraz braku praworządności. Należy podkreślić, że sądy administracyjne od początku swego istnienia odmawiały im konsekwentnie

²⁶ Obserwując praktykę Ministra Finansów, nie zawsze można dostrzec ów aspekt ujednocajający, a często wręcz zaobserwować można wprowadzanie nowej wykładni przepisów podatkowych. Ta nie do końca poprawna praktyka administracyjna nie wpływa jednak na poprawność założeń samej konstrukcji.

²⁷ Przykładowo zob. okólnik nr 18 z dnia 21 marca 1936 r. o zwracaniu stronom dokumentów z akt sprawy (AA 2b5), Dz.Urz. MSW z 1936 r. Nr 9, poz. 46.

²⁸ W. Hoff, *Wytyczne w prawie administracyjnym*, Warszawa 1987, s. 22 i 23.

²⁹ Z. Janowicz, *Zagadnienia legislacji administracyjnej*, Poznań 1978, s. 30.

statusu prawa powszechnie obowiązującego i wykluczały możliwość traktowania ich jako podstaw prawnych wydawanych aktów administracyjnych³⁰. Spowodowało to, że po transformacji ustrojowej udział i znaczenie aktów interpretacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa istotnie zmalał. Jednakże już od połowy lat 90., ze szczególnym natężeniem w ostatniej dekadzie, można zaobserwować skokowy wzrost liczby i znaczenia tego rodzaju aktów. Warto zatem zastanowić się nad przyczynami tego wzrostu.

Jedną z podstawowych przyczyn rozwoju aktów interpretacyjnych wydawanych przez organy administracji jest pogarszający się stan legislacji. Deprecjacja tradycyjnej legislacji przybierająca formę inflacji prawa powoduje, że wraz ze skokowym wzrostem liczby uchwalanych przepisów systematycznie obniża się ich jakość³¹. Uchwalanie coraz większej liczby przepisów powoduje również i to, że kontrola ich jakości staje się coraz bardziej iluzoryczna. Dodatkowo istniejące gwarancje w procesie ustawodawczym nie są wystarczające, aby eliminować wadliwe lub zbędne przepisy. Jednak zła jakość przepisów nie jest tylko winą parlamentu. Niewiele lepiej prezentują się akty wykonawcze w postaci rozporządzeń wydawanych m. in. przez Radę Ministrów lub poszczególnych ministrów. Co więcej, również legislacja administracyjna pozostawia wiele do życzenia. Jednym z przypadków takiej patologii jest działalność prawodawcza Komisji Nadzoru Finansowego. Jedną z form działania KNF jest podejmowanie uchwał. Jednakże uchwały te często wymagają wyjaśnień, czemu służą publikowane do nich komentarze³². Oznacza to, że organ, który najpierw wydał akt normatywny, dokonuje następnie jego uzupełnień i wyjaśnień w postaci komentarzy. Pokazuje to, że sam organ administracji publicznej, wydając akty normatywne, jest świadomy ich złej jakości i konieczności kolejnych korekt. Prowadzi to niestety do smutnej konstatacji, że zła legislacja występuje na każdym poziomie, zaś remedium na nią staje się wydawanie przez organy administracji urzędowych wyjaśnień przepisów.

³⁰ Przykładowo zob. wyrok NSA z 25 marca 1981 r., SA 353/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 26 czy wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 805/81, ONSA 1981, nr 2 poz. 70.

³¹ M. Błachucki, *Ustawa o odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, jako przykład inflacji prawa administracyjnego*, w: *Inflacja prawa administracyjnego*, pod red. P. Suwaj, Warszawa 2012, s. 140–141.

³² Zob. http://www.knf.gov.pl/Images/stanowisko_dot_uchwal_ws_wynagrodzen_23_12_2011_tcm75-28896.pdf (20 maja 2013 r.).

Z legislacją związana jest kwestia budowy norm prawnych. Wydaje się jednak, że nie ma ona prostego związku z rozwojem wydawania urzędowych aktów interpretacyjnych. Intuicyjnie można wskazać, że normy bardzo ogólnie sformułowane lub zawierające klauzule generalne mogą zwiększać konieczność wydawania urzędowych wyjaśnień. Jednakże porównanie dwóch skrajnie odmiennych działów prawa takich jak prawo podatkowe oraz prawo konkurencji pokazuje, że szczegółowość lub ogólność norm nie ma bezpośredniego związku z urzędowymi interpretacjami. Prawo podatkowe charakteryzuje się daleko idącą kazuistyką, a mimo to jego normy wymagają rozbudowanego systemu interpretacji podatkowych³³. Z drugiej strony prawo antymonopolowe³⁴ charakteryzuje się bardzo wysoką ogólnością. Podstawowe zakazy antymonopolowe mają postać klauzul generalnych, których treść wyznaczają koncepcje bardziej ekonomiczne niż prawne. Z uwagi na tę ogólność wydawanie przez Prezesa UOKiK wytycznych czy wyjaśnień jest konieczne, aby zapewnić większą pewność prawną działania przedsiębiorców³⁵. To powoduje, że na gruncie prawa konkurencji zastosowanie oficjalnych interpretacji jest powszechną cechą, nieograniczoną jedynie do polskiej specyfiki. Praktyka organu antymonopolowego pokazuje, że wydaje on bardzo wiele urzędowych aktów interpretacyjnych³⁶. Te dwa przykłady pokazują, że budowa norm prawnych może być, choć nie musi, powodem wzrostu urzędowych aktów wykładni prawa. Niewątpliwie jednak ogólnikowość przepisów może częściej skłaniać organy administracji publicznej do wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych podmiotów.

Trzecim aspektem związanym z legislacją jest obserwacja prowadząca do wniosku, że rozwój urzędowych aktów wykładni prawa jest odpowiedzią na kryzys tradycyjnej legislacji, która z kolei jest zbyt wolna w stosunku do przemian społecznych czy dynamiki procesów gospodar-

³³ Zob. art. 14a i 14b ordynacji podatkowej.

³⁴ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) – dalej: ustawa antymonopolowa, u.o.k.k.

³⁵ M.B. Coate, A.N.N. Kliet, *Introduction: The Economics of the Antitrust Process*, w: *The Economics of the Antitrust Process*, M.B. Coate, A.N.N. Kliet (red.), Boston–Dordrecht–London 1996, s. 6.

³⁶ Dokładny wykaz wszystkich opublikowanych aktów interpretacyjnych Prezesa UOKiK zob. M. Błachucki, *Stanowienie aktów tzw. prawa miękkiego przez organy administracji publicznej na przykładzie prawa antymonopolowego*, w: *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, pod red. M. Stahl, Z. Duniewskiej, Warszawa 2012, s. 242 i nast.

czych³⁷. Szersze użycie aktów urzędowej wykładni może być traktowane jako elastyczna forma tworzenia norm powinnościowych uzupełniających w pewnych sytuacjach tradycyjną legislację. Aczkolwiek obserwacja ta może być kontrowersyjna z punktu widzenia ustaleń co do zamkniętego systemu źródeł prawa, to nie można jednak ignorować rzeczywistości społecznej. Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa umożliwiają dokonywanie bieżących ocen nowych stanów w kontekście istniejących przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Co istotne, w odróżnieniu od statycznych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa stwarzają szersze możliwości dostosowania ich treści do zmieniających się stanów faktycznych. Należy w tym miejscu przypomnieć, że urzędowe akty wykładni nie mogą nieść ze sobą nowości normatywnej ani tym bardziej wykraczać poza ramy wyznaczone przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Jednakże nawet w tak wytyczonych granicach organy administracji publicznej dysponują dość często szerokim zakresem uznania w odniesieniu do wydawanych oficjalnych wyjaśnień przepisów prawa.

Niewątpliwą przyczyną wzrostu urzędowych wyjaśnień przepisów jest przystąpienie do Unii Europejskiej i przyjęcie europejskiego dorobku prawnego. W prawie europejskim urzędowe akty wykładni odgrywają bardzo istotną rolę³⁸. Co ważne, Komisja i inne europejskie organy administracji szeroko wykorzystują te akty w praktyce administracyjnej. Oznacza to również, że polskie organy administracji muszą się do nich dostosowywać, a czasem nawet je stosować. Niektóre z aktów prawa polskiego wręcz przewidują taką konieczność³⁹. Ponadto zdarzają się sytuacje, kiedy polskie akty rangi ustawowej implementują europejskie akty interpretacji prawa wydawane przez Komisję. Taka sytuacja miała miejsce np. podczas uchwalania polskiego prawa farmaceutycznego⁴⁰, którego część oparto

³⁷ P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa*, w: *System prawny a porządek prawny*, pod red. O. Boguckiego, S. Czepity, Szczecin 2008, s. 335.

³⁸ N. Petit, M. Rato, *From hard to soft enforcement of EC competition law – a bestiary of „sunshine” enforcement instruments*, www.ssrn.org (20 maja 2013 r.), s. 31.

³⁹ Art. 9 ust. 10 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz.U. Nr 249, poz. 1829 ze zm.): „Prezes sporządza sprawozdanie finansowe zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości, Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej oraz związanymi z nimi interpretacjami zawartymi w rozporządzeniach Komisji Europejskiej, zwanymi dalej »MSR«”.

⁴⁰ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.).

wprost na wydanym wcześniej komunikacie Komisji Europejskiej dotyczącym importu równoległego⁴¹. Obserwując niektóre działy prawa administracyjnego, np. regulacje dotyczące polityki rozwoju⁴², okazuje się, że praktycznie najważniejsze akty z tego zakresu mają lub miały charakter urzędowych wyjaśnień przepisów prawa.

Równoległe z przystąpieniem Polski do UE oraz z postępującymi przemianami społeczno-gospodarczymi na świecie polska administracja publiczna jest konfrontowana z wyzwaniem europeizacji i globalizacji. W niektórych sferach prawa administracyjnego możemy zauważyć postępujące umiędzynarodowienie regulacji prawnych oraz samej administracji. Szczególnie to drugie zjawisko jest niezwykle ciekawe, także z tego względu, że polski ustawodawca bardzo rzadko dostrzega, że polskie organy administracji publicznej tworzą formalne lub nieformalne ponadnarodowe sieci czy platformy współpracy. Jedną z podstawowych form współpracy jest uzgadnianie zasad współpracy i praktyki administracyjnej⁴³. W polskim porządku prawnym te akty współpracy lub oświadczeń polskich organów określające uzgodnioną praktykę administracyjną mogą przybierać postać urzędowych wyjaśnień przepisów prawnych. Można oczekiwać rozwoju europejskich sieci organów administracji, a co za tym idzie również i zwiększenia liczby wydawanych wyjaśnień przepisów prawa.

4. Charakter prawny wydawanych wyjaśnień przepisów prawa

Dotychczasowe rozważania ukazują, jak różnorodną i trudną do zdefiniowania kategorią są urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa. Te trudności potęgują się jeszcze podczas próby oceny charakteru prawnego wyjaśnień. Tradycyjnie wskazuje się podział na akty stosowania i stanowienia prawa. Powstaje zatem pytanie, do której z tych kategorii można zaliczyć wyjaśnienia prawa i czy w ogóle akty te mieszczą się w takim podziale.

⁴¹ M. Kopeć, *Wspólnotowe soft law jako przejaw europeizacji prawa farmaceutycznego*, w: *Europeizacja administracji publicznej*, pod red. I. Lipowicz, Warszawa 2008, s. 251.

⁴² R. Talaga, *Wytoczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie prowadzenia polityki rozwoju*, w: *Legislacja administracyjna...*, s. 321 i nast.

⁴³ M. Błachucki, *Umiędzynarodowienie procesów kontroli koncentracji przedsiębiorców*, w: *Procesy integracyjne i dezintegracyjne we współczesnej gospodarce. Część II*, pod red. B. Polszakiewicz, J. Boelhe, „*Ekonomia i Prawo*”, t. VIII, nr 1/2012, Toruń 2012, s. 141 i nast.

Opierając się na intuicji oraz nazwie, można próbować uzasadniać, że urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa są aktami stosowania prawa. Za przedmiot wykładni brane są przepisy prawa powszechnie obowiązującego i dokonywana jest ich wykładnia. W swej istocie przypominać to może proces wydawania decyzji. Co ważne, ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁴ przewiduje, że wykładnia przepisów na podstawie tej ustawy dokonywana jest w formie decyzji administracyjnej. Do pewnego momentu także urzędowe interpretacje prawa podatkowego miały postać aktów administracyjnych, tj. postanowień⁴⁵. Wydaje się jednak, że pogląd upatrujący w urzędowych wyjaśnieniach przepisów prawa aktów stosowania prawa znajduje oparcie jedynie w pewnych zewnętrznych aspektach procesu ich wydania. Analiza istoty urzędowych wyjaśnień wskazuje, że nie tworzą po stronie adresatów żadnych praw ani obowiązków i nie są żadnym wiążącym ustaleniem powinno zachowania adresata. Możemy powiedzieć, że występuje tu efekt związania organu administracji wydawanymi wyjaśnieniami, ale to jednak nie jest równoważne ze skutkami jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej adresata, która ma miejsce w przypadku aktów administracyjnych. Ponadto nawiązując do analogii z procesem wydania decyzji administracyjnej, można zwrócić uwagę na to, że w przypadku wydawania wyjaśnień dokonywany jest proces subsumcji pewnego stanu faktycznego i określane są skutki prawne dla osoby trzeciej płynące z tej operacji. Jednakże skutki te mają jedynie charakter potencjalny i w żaden sposób nie są prawnie wiążące. Oznacza to, że choć w pewnym wymiarze występuje proces podobny do jurysdykcji administracyjnej, to proces decyzyjny zatrzymany jest niejako w połowie – akt wieńczący postępowanie nie tworzy praw ani obowiązków i nie podlega wykonaniu.

Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa mogą być traktowane jako akty stanowienia prawa. Od razu na początku pojawia się jednak kontrowersja wynikająca z przyjęcia systemu zamkniętego katalogu źródeł prawa na gruncie prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Podkreśla się jednak, że zawarta

⁴⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm. – dalej: u.s.d.g.

⁴⁵ Zmiana nastąpiła 1 lipca 2007 r. po wejściu w życie ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 217, poz. 1590).

w ustawie zasadniczej konstrukcja jest wadliwa i niewystarczająca dla opisanie źródeł prawa administracyjnego⁴⁶. Nie sposób się nie zgodzić z tą słuszną konstatacją, choć należy dostrzec także głosy sceptyczne⁴⁷. Z tego powodu na podstawie prawa administracyjnego mówi się o źródłach prawa administracyjnego *sensu stricto i sensu largo*⁴⁸. Pierwsza kategoria obejmuje wyłącznie akty stanowienia prawa i pokrywa się ze wskazaniem art. 87 Konstytucji. Druga kategoria obejmuje akty prawa wewnętrznego wskazane w art. 93 i 213 Konstytucji oraz inne akty prawotwórcze niewskazane w ustawie zasadniczej⁴⁹. Rozwinięciem tej koncepcji jest wyróżnianie trzech kategorii źródeł prawa administracyjnego⁵⁰. Są nimi:

- 1) źródła powszechnie obowiązujące,
- 2) źródła wewnętrzne,
- 3) tzw. źródła niezorganizowane⁵¹.

Spśród tych kategorii urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa mogą być zakwalifikowane do niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego. Znajdują się w niej zróżnicowane akty normatywne, często o kontrowersyjnym charakterze prawnym. Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego stanowią największą i jednocześnie najtrudniejszą w opisie kategorię źródeł prawa. Wskazuje się, że będą do nich należeć odesłania i inne normy pozaprawne stosowane i tworzone przez administrację, zwyczaj, orzecznictwo sądowe oraz poglądy doktryny⁵². Trzeba nadmienić, że niezorganizowane źródła prawa nie są ani źródłami prawa powszechnie obowiązującego, ani źródłami prawa wewnętrznego w ro-

⁴⁶ M. Kulesza, *Przepisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa”*. *Opinia. Uzasadnienie opinii (wybrane wątki)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9, s. 3 i nast.; tenże, *Kilka krytycznych uwag o przesłankach normatywnych polskiego modelu państwa prawnego (źródła prawa w Konstytucji RP)*, w: *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 165 i nast.

⁴⁷ G. Rząsa w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Warszawa 2013, s. 44.

⁴⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 48.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Zob. D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24–27 września 2006 r.*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 84.

⁵¹ Ta kategoria nawiązuje do koncepcji rozwijanej przez F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, z. 6, s. 891–893.

⁵² J. Zimmermann, *op.cit.*, s. 79 i nast.

zumieniu Konstytucji RP. Choć skutki istnienia niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego daleko wykraczają poza stosunki wewnątrz aparatu administracyjnego, to należy wyraźnie podkreślić, że nie mogą być one podstawą do wydawania aktów administracyjnych⁵³. Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa mogą być zatem postrzegane jako niezorganizowane źródła prawa administracyjnego.

Podobnie charakter prawny urzędowych wyjaśnień przepisów prawa może opisać teoria prawa miękkiego, tzw. *soft law*. Prawo miękkie bywa traktowane jako część niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego⁵⁴ i najczęściej jest rozumiane jako zasady postępowania, które z mocy prawa nie są obowiązujące, jednakże mogą wywoływać pewne skutki praktyczne⁵⁵. Jest to także kategoria grupująca różne akty prawne, zaś definicja ma charakter bardziej opisowy i bardziej ogólny niż tłumaczący istotę zjawiska. Choć nie ma ono prawnie wiążącego charakteru, to jednak wywołuje skutki praktyczne i można powiedzieć, że wypełnia przestrzeń prawną zbudowaną na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Może więc okazać się, że w niektórych sytuacjach prawo miękkie będzie miało większe znaczenie niż prawo pozytywne⁵⁶. Ta obserwacja także bardzo dobrze oddaje społeczną percepcję urzędowych wyjaśnień przepisów prawa.

Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa są wyzwaniem dla tradycyjnego podziału na akty stanowienia i stosowania prawa. Co istotne, w zależności od rodzaju wyjaśnień mogą się one zbliżać do jednej lub drugiej grupy aktów⁵⁷. Przykładowo, indywidualne interpretacje prawa podatkowego zaczęły często zastępować akty administracyjne administracji skarbowej. Widoczne jest to bardzo dobrze po analizie istotnego wzrostu spraw ze skarg na interpretacje podatkowe, rozpatrywanych przez sądy administracyjne⁵⁸. Statystyki te wyraźnie pokazują tendencję do przeno-

⁵³ Tamże, s. 90 i 91.

⁵⁴ Tak M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 67.

⁵⁵ A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa” w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej*, w: *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, pod red. C. Mika, Toruń 1998, s. 111.

⁵⁶ M. Błachucki, *Stanowienie aktów tzw. prawa miękkiego...*, s. 250.

⁵⁷ E. Bojanowski, K. Kaszubowski, *op.cit.*, s. 160.

⁵⁸ W 2010 r. do sądów administracyjnych wpłynęło 2 241 skarg na interpretacje podatkowe, zaś w 2012 r. wpłynęło ich 3188 skarg. Podaję za *Informacjami o działalności sądów administracyjnych w 2010 r. i 2012 r.* przygotowanymi przez NSA i dostępnymi na stronie: <http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/NSA/Sprawozdania-roczne2> (21 maja 2013 r.).

zenia sporów pomiędzy podatnikami a administracją skarbową na etap interpretacji, a nie skarżenia decyzji podatkowych. Z drugiej zaś strony kompleksowe urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa zbliżają te akty do kategorii stanowienia prawa, choć z zastrzeżeniem, że same nie mogą stwarzać żadnej nowości normatywnej, a jedynie uszczegóławiać istniejące przepisy. Dobrym przykładem jest w tym zakresie działalność organu antymonopolowego, który wydał wiele tego rodzaju kompleksowych wyjaśnień dotyczących przepisów u.o.k.k. Powoduje to, że urzędowych wyjaśnień przepisów prawa nie można zakwalifikować do żadnej z dwóch grup aktów: stosowania oraz stanowienia prawa⁵⁹. Wydaje się zatem, że dopóki ustawodawca nie zdecyduje się na próbę uporządkowania tej sfery aktywności organów administracji, dopóty trudno będzie jednoznacznie opisać charakter prawny urzędowych wyjaśnień. Nawet jednak w takiej sytuacji nie można wykluczyć, że może okazać się konieczne poszerzenie tradycyjnego podziału na akty stanowienia i stosowania prawa. Z powyższych względów należy przyjąć, że urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa stanowią sformalizowane akty wykładni prawa tworzące po stronie ich adresatów określone uprawnienia i skorelowane z nimi obowiązki organów administracji publicznej.

5. Podstawy prawne wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa

Analiza polskiego ustawodawstwa administracyjnego pokazuje, że polski ustawodawca niezwykle rzadko decyduje się na stworzenie pełnej podstawy prawnej do wydawania przez organy administracji publicznej urzędowych wyjaśnień przepisów prawa. W miarę pełną regulację stwarzają przepisy ordynacji podatkowej oraz u.s.d.g. W aktach tych wskazana jest wyraźnie kompetencja organu administracji do wydawania interpretacji, określona jest forma aktu i procedura jego wydawania oraz skutki prawne związane z urzędową interpretacją. Te dwa akty normatywne mają jednak charakter wyjątkowy. Można też wskazać, że o ile ustawodawca regulował wydawanie urzędowych wyjaśnień, o tyle czynił to z re-

⁵⁹ M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*; § 24. *Akty wykładni*, w: *System prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 5: A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, rozdz. V, s. 389.

guły w odniesieniu do interpretacji indywidualnych, rzadziej odnosił się także do wyjaśnień ogólnych.

W większości przypadków ustawodawca stwarza jedynie fragmentaryczną podstawę prawną. Tytułem przykładu można przywołać ustawę antymonopolową, która w art. 32 ust. 4 wskazuje, że w Dzienniku Urzędowym Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zamieszcza się również informacje, komunikaty, ogłoszenia, wyjaśnienia i interpretacje mające istotne znaczenie dla stosowania przepisów w sprawach objętych zakresem działania Prezesa Urzędu. Oprócz wskazanego przepisu ustawa antymonopolowa w żadnym innym miejscu nie wspomina o takiej formie aktywności organu antymonopolowego ani nie precyzuje, kiedy byłaby ona uzasadniona. Analiza tego przepisu, w kontekście całości ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, może dowodzić pewnej jego przypadkowości i braku głębszej refleksji nad formą aktywności organu antymonopolowego, którego jest podstawą. O tej przypadkowości świadczy zresztą praktyka organu antymonopolowego, który publikuje w dzienniku urzędowym jedynie kompleksowe wyjaśnienia (i to też nie wszystkie), zaś interpretacje indywidualne zamieszcza na stronie internetowej⁶⁰. Oznacza to, że organ antymonopolowy, mając nawet podstawę prawną do wydawania urzędowych wyjaśnień, wydaje część tych aktów bez jej poszanowania.

Innym przykładem przepisu regulującego podstawę prawną wydawania urzędowego aktu wykładni jest art. 269 prawa własności przemysłowej⁶¹. Zgodnie z tym przepisem Prezes Urzędu Patentowego wydaje ogólne wytyczne po zasięgnięciu opinii lub na wniosek Kolegium Ekspertów. Co istotne, wytyczne te muszą być podane do publicznej wiadomości, chociaż wiążą jedynie ekspertów przy rozpatrywaniu sprawy. Nie mogą być natomiast powoływane jako podstawa prawna wydanej decyzji bądź postanowienia. Wytyczne takie zostały rzeczywiście wydane⁶². Nie są one, wbrew swojej nazwie, aktem kompleksowym, ale raczej zbiorem krótkich wyjaśnień do wybranych przepisów prawa własności przemysłowej. Zastanawiające jest także określenie mocy prawnej tych wytycznych.

⁶⁰ M. Błachucki, *Stanowienie aktów tzw. prawa miękkiego...*, s. 242.

⁶¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.).

⁶² Zob. *Wytyczne Prezesa Urzędu Patentowego RP, w zakresie interpretacji wybranych przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej* (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.) oraz przepisów wykonawczych, <http://www.uprp.pl/wytyczne-prezesa-uprp/Lead03,52,300,1b,index,pl,text/> (21 maja 2013 r.).

Mimo że publicznie ogłaszane, to wiążą w zakresie działalności orzeczniczej jedynie ekspertów, ale jednocześnie nie mogą być powoływane w ich orzeczeniach. Konstrukcja ta wydaje się niezwykle karkołomna i w swej istocie obliczona na wyeliminowanie jakiegokolwiek kontroli zewnętrznej wytycznych Prezesa Urzędu Patentowego pomimo ich daleko idących konsekwencji prawnych.

Należy także zwrócić uwagę, że w niektórych sytuacjach organy administracji publicznej wydają urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. I tak pomimo szerokiej działalności w zakresie wydawania aktów urzędowej interpretacji prawa, tak jak w przypadku Komisji Nadzoru Finansowego, brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do takiego typu działalności organów administracji⁶³. Działalność tego organu w zakresie wydawania urzędowych wyjaśnień jest szczególnym przykładem wyjątkowej dezynwoltury prawnej. Po pierwsze, należy wskazać, że nie mając podstaw prawnych, KNF wydaje urzędowe akty wykładni⁶⁴. Sama Komisja wyjaśnia, że czyni tak, wywodząc swe kompetencje z ogólnego zadania sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym. Wydaje się, że taka ogólna norma kompetencyjna nie może jednak być uznana za właściwą podstawę prawną wydawania określonych aktów urzędowej wykładni. Po drugie, można wskazać, że niektóre wydawane przez KNF akty urzędowych wyjaśnień przepisów prawa, w ogóle nie odnoszą się do interpretacji powszechnie obowiązujących przepisów prawa, ale w istocie tworzą nowe regulacje niemające swojego oparcia w żadnym akcie prawa⁶⁵. Po trzecie, niektóre z aktów urzędowej wykładni prawa KNF wydawane są zupełnie poza nawet ogólnymi normami kompetencyjnymi, będąc skierowanymi do podmiotów niepodlegających nadzorowi KNF. Przykładem może być akt wydany w sierpniu 2012 r. dotyczący spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, kiedy podmioty nie podlega-

⁶³ W szczególności nie stwarza ich ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1149 ze zm.).

⁶⁴ Przykładowo można wskazać dwa z takich aktów – zob. strony internetowe: http://www.knf.gov.pl/Images/praktyki_sprzedazowe_26_09_2012_tcm75-31955.pdf, czy http://www.knf.gov.pl/Images/Adekwatnosc_sk%C5%82adek_ZU_03-10-12_tcm75-32027.pdf (21 maja 2013 r.).

⁶⁵ Przykładowo można wskazać na trzy z takich aktów – zob. strony internetowe: http://www.knf.gov.pl/Images/polityka_dywidendowa_bankow_tcm75-28917.pdf, http://www.knf.gov.pl/Images/zu_polityka_dywidendowa_tcm75-29231.pdf, http://www.knf.gov.pl/Images/stanowisko_w_sprawie_podzialu_zyskow_PTE_2011_tcm75-29104.pdf (21 maja 2013 r.).

ły nadzorowi KNF⁶⁶. Działalność KNF pokazuje, że urzędowe wyjaśnianie przepisów prawa może być wydawane bez podstawy prawnej. Pokazuje też, że brak takiej podstawy prowadzi do patologii, kiedy organ administracji publicznej stara się zastępować ustawodawcę i tworzy z siebie „superorgan”, który może podejmować wszelkie działania, jakie są niezbędne w celu prawidłowego nadzoru nad rynkiem kapitałowym. Jest to niezwykle groźne zjawisko, gdyż godzi ono w podstawowe zasady funkcjonowania administracji publicznej w Polsce.

6. Przesłanki wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa

Sprawą niezwykle istotną jest kwestia, kiedy organy administracji publicznej mogą lub są zobowiązane do wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa. Jak wspomniano wcześniej, wydawanie urzędowych wyjaśnień przepisów prawnych oparte jest, z dwoma wyjątkami, na bardzo lakonicznych podstawach prawnych lub też brak jest tych podstaw prawnych w ogóle.

Z teoretycznego punktu widzenia można rozróżnić przesłanki pozytywne i negatywne wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa. Przesłanki pozytywne mogą mieć charakter czysto formalny lub materialny. Formalną przesłanką będzie w większości przypadków wniosek o wydanie wyjaśnienia. Przesłankami materialnymi natomiast są te okoliczności, które będą musiały zaistnieć, aby uzasadnić wydanie urzędowego aktu wykładni. Przykładami takich przesłanek materialnych mogą być np. rozbieżności w orzecznictwie, powtarzalność określonych błędów przez strony postępowania, skomplikowany stan faktyczny, znaczenie sprawy dla wnioskodawcy. Przesłanki te mają w dużym stopniu charakter subiektywny i ocenny, a ich wprowadzenie w konkretnym przypadku powinno być uzależnione od regulowanej materii i możliwości organów administracji. Drugą grupę stanowią przesłanki negatywne, których zaistnienie spowoduje odmowę wydania urzędowych wyjaśnień. Przykładami mogą być tu m.in. zawisłość sprawy z identycznym lub podobnym stanem faktycznym, rozstrzygnięcie sprawy lub wydanie wcześniejszej interpretacji z identycznym lub podobnym stanem faktycznym. Wydaje się również, że

⁶⁶ Zob. http://www.knf.gov.pl/Images/pismo_do_zarzadow_SKOK_tcm75-31597.pdf (21 maja 2013 r.).

takimi przesłankami negatywnymi mogłyby być wysoka spekulatywność wniosku o wyjaśnienie czy też interes faktyczny wnioskodawcy. Przesłanki negatywne powinny z jednej strony przeciwdziałać obchodzeniu prawa i wydawaniu wyjaśnień przepisów w stosunku do spraw rozstrzygniętych/ wyjaśnionych lub zawisłych, a z drugiej strony powinny stanowić tamę przeciw pniactwu procesowemu, „testowaniu” organu i przepisów prawa czy wreszcie zapobieżeniu paraliżowi prac organu.

Przykładowo zgodnie z art. 14b o.p. minister finansów, na pisemny wniosek zainteresowanego, wydaje, w jego indywidualnej sprawie, pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego. Wniosek może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych. Wnioskodawca obowiązany jest do wyczerpującego przedstawienia zaistniałego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego oraz do przedstawienia własnego stanowiska w sprawie oceny prawnej tego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego. Wniosek nie może dotyczyć stanu faktycznego będącego przedmiotem toczącego się postępowania podatkowego, kontroli podatkowej, postępowania kontrolnego organu kontroli skarbowej oraz że w tym zakresie sprawa nie została rozstrzygnięta co do jej istoty w decyzji lub postanowieniu organu podatkowego lub organu kontroli skarbowej. Podobne wymagania w odniesieniu do interpretacji indywidualnych z zakresu przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, stawia art. 10 u.s.d.g. Zgodnie z tą regulacją przedsiębiorca może złożyć wniosek o wydanie interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów w jego indywidualnej sprawie. Wniosek może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych, a wnioskodawca obowiązany jest do przedstawienia stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego oraz własnego stanowiska w sprawie. Zarówno na gruncie ordynacji podatkowej, jak i u.s.d.g. wnioskodawca musi przedstawić własne stanowisko w sprawie. Nie należy tego rozumieć jako „wyręczenie” lub zastępowanie organu administracji, ale jako konieczność przedstawienia przez wnioskodawcę swojego poglądu i umotywowanie go w pewnym zakresie, tak aby organ, który wydaje interpretację, mógł się doń odnieść⁶⁷. W tym sensie przesłanka ta w istocie pełni funkcję przeciwdziałania spekulatywnym i nieuzasadnionym wnioskom o interpretację.

⁶⁷ B. Draniewicz, *Indywidualne interpretacje w zakresie prawa daninowego po nowelizacji*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 3, s. 36.

O wiele bardziej złożona jest kwestia przesłanek wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa o charakterze kompleksowym. W tym zakresie jedynie ordynacja podatkowa zawiera pewne wskazówki. Wydawanie interpretacji ogólnych zostało uregulowane w art. 14a o.p. Zgodnie z tym przepisem minister finansów, dążąc do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej, z urzędu lub na wniosek, przy uwzględnieniu orzecznictwa sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, może wydawać interpretacje ogólne. Wnioskodawcą w sprawie nie może być organ administracji publicznej. Natomiast każdy inny podmiot jest zobowiązany uzasadnić swój wniosek o wydanie interpretacji ogólnej, wskazując na zagadnienia oraz przepisy prawa podatkowego wymagające wydania interpretacji ogólnej lub na niejednolite stosowanie przepisów prawa podatkowego w określonych decyzjach, postanowieniach oraz interpretacjach indywidualnych wydanych przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej w takich samych stanach faktycznych lub zdarzeniach przyszłych, oraz w takich samych stanach prawnych.

Natomiast w innych ustawach polskiego prawa administracyjnego ustawodawca nie uregulował przesłanek wydawania wyjaśnień generalnych. Związane jest to z szerszym problemem braku ustawowej regulacji wydawania urzędowych aktów interpretacji prawa. Dobrym przykładem jest wskazana wcześniej ustawa antymonopolowa, która określa jedynie, że Prezes UOKiK wydaje dziennik urzędowy i zamieszcza tam wyjaśnienia. Poza tym u.o.k.k. milczy, kiedy i w jaki sposób organ antymonopolowy ma wydawać urzędowe interpretacje. W tej sytuacji określeniem przesłanek do wydawania urzędowych interpretacji przez Prezesa UOKiK zajęły się sądy. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdził w tym zakresie, że wydawanie aktów urzędowej wykładni prawa może być konieczne w sytuacjach wyjątkowych w celu uniknięcia pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych. Wyrazem dążenia do uniknięcia takich wątpliwości są oficjalne interpretacje Prezesa UOKiK. Sąd wskazał także, że warunkiem poprawności urzędowych wyjaśnień jest to, aby stanowisko organu antymonopolowego tam wyrażone było powszechnie znane i potwierdzone we wcześniejszych wyrokach sądu⁶⁸. Z wyroku tego może płynąć kilka wniosków. Po pierwsze, abstrakcyjna interpretacja przepisów

⁶⁸ Tak w dwóch wyrokach SOKiK z 7 listopada 2007 r., w sprawach XVII AmA 26/07 oraz XVII AmA 27/07, niepubl.

ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dokonywana przez organ antymonopolowy może dotyczyć jedynie przepisów, które wywołują poważne wątpliwości interpretacyjne. Po drugie, należy traktować tego rodzaju interpretacje jako sytuacje wyjątkowe i incydentalne. Po trzecie, interpretacje powinny być publicznie ogłoszone. O wartości interpretacji świadczy także, zdaniem SOKiK, późniejsze ich potwierdzenie w orzecznictwie sądowym.

Doceniając sądowe próby tworzenia przesłanek wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa, wydaje się, że jest to jedynie środek zastępczy wobec zaniechania ustawodawcy. To ustawodawca powinien bowiem określać, kiedy uzasadnione jest wydawanie urzędowego aktu interpretacji prawa. Pozostawienie w tym zakresie pełnej swobody organom administracji publicznej, jak ma to miejsce na gruncie większości ustaw regulujących tę sferę aktywności organów administracji w Polsce, nie jest rozwiązaniem właściwym, gdyż stwarza zbyt duże możliwości posługiwania się tego typu aktami przez organy administracji. W sytuacji kiedy większość z nich nie podlega żadnej bezpośredniej kontroli sądowej, może ujawnić się niebezpieczne zjawisko swoistego zastępowania ustawodawcy przez organy administracji publicznej⁶⁹.

7. Procedura wydawania urzędowych wyjaśnień

Po analizie przepisów polskiego prawa administracyjnego można wskazać, że generalnie nie precyzują one procedury wydawania urzędowych wyjaśnień. Z najbardziej szczegółową regulacją w tym względzie mamy do czynienia na gruncie ordynacji podatkowej. Unormowano tam kwestie wniosku, kosztów, dostępu do akt, czasu trwania postępowania oraz formy prawnej wydawanych wyjaśnień. Jedynie częściowo wypowieda się na ten temat u.s.d.g. Ustawa ta uregulowała jedynie wniosek, koszty oraz formę prawną wydawania interpretacji. Jednakże z uwagi na fakt, że na gruncie tej ustawy interpretacje są wydawane w formie decyzji, można przyjąć, że do samego postępowania zastosowanie będą miały przepisy k.p.a. Najczęściej jednak można zauważyć brak jakichkolwiek regulacji procesowych odnoszących się do wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa.

⁶⁹ Zwraca na to uwagę na gruncie prawa europejskiego M. Cini, *From Soft Law to Hard Law?: Discretion and Rule-making in the Commission's State Aid Regime*, EU Working Paper RSC No. 2000/35, s. 5.

Zastanawiając się nad procedurą wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa, należy wskazać, że nie jest to procedura jurysdykcyjna, albowiem nie prowadzi do władczego, jednostronnego określenia sytuacji prawnej adresata aktu. Co więcej, brak jest jakiegokolwiek postępowania dowodowego prowadzonego przez organ, poza weryfikacją wniosku o wydanie interpretacji. Ponadto organ administracji nie może ingerować w stan faktyczny opisany we wniosku i jest związany w tym zakresie przedstawionym przez wnioskodawcę opisem. Wydaje się jednak, że nie ma przeszkód, aby organ administracji mógł uzyskać dodatkowe wyjaśnienia lub informacje od wnioskodawcy. Jednakże wnioskodawca nie ma w tym zakresie obowiązku współpracy z organem administracji. Co istotne, także w przypadku interpretacji ogólnych i kompleksowych trudno jest mówić o jednym stanie faktycznym. W takich przypadkach wydawane urzędowe wyjaśnienia obejmować będą wiele stanów faktycznych.

Na ogół ustawodawca nie wskazuje formy prawnej, w jakiej wydawane są urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa. W znakomitej większości przypadków będzie to forma swoista i niestypizowana. Jedynie ustawa o swobodzie działalności gospodarczej przyjmuje formę aktu administracyjnego, tj. decyzji do wydawania interpretacji. Rozwiązanie takie wydaje się jednak głęboko ułomne. Interpretacja nie kształtuje bowiem sytuacji prawnej jej adresata. Co więcej, ustawodawca stworzył karkołomną konstrukcję tej decyzji, określając, że nie jest ona wiążąca dla jej adresata (art. 10a ust. 2 u.s.d.g.). Taka konstrukcja świadczy o zaprzeczeniu istoty aktu administracyjnego. Warto dodać, że ustawodawca początkowo na gruncie ordynacji podatkowej przewidział, że interpretacje podatkowe będą wydawane w formie aktów administracyjnych, tj. postanowień, ale wkrótce potem zrezygnował z tego rozwiązania.

W zakresie samej formy urzędowego wyjaśnienia przepisów prawa ustawodawca wypowiada się niezwykle rzadko. W miarę dokładnie elementy interpretacji wskazuje właściwie tylko ordynacja podatkowa. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej wprost nie reguluje tej kwestii, ale przesądzając, że interpretacje wydawane są w formie decyzji administracyjnych, odsyła w ten sposób do regulacji k.p.a. Wydaje się, że trudno będzie ustawodawcy określać szczegółowo wszystkie elementy urzędowych wyjaśnień. Natomiast kierując się ogólnymi zasadami legalizmu i informowania, należałoby postulować, aby każdy akt urzędowych wyjaśnień wskazywał na podstawę prawną jego wydania, charakter prawny (tj. czy stanowi źródło prawa, czy też nie) oraz możliwość jego zaskar-

żania (o ile taką możliwość przewidzi sam ustawodawca). Sama treść urzędowych wyjaśnień będzie zależała od organu administracji, wniosku, przepisów, które podlegają interpretacji, czy też materii spraw objętych wyjaśnieniami.

Bardzo istotnym zagadnieniem jest pełna dostępność dokonywanych urzędowych wyjaśnień. Wydaje się, że ustawodawca, wprowadzając możliwość wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa, powinien zawsze przewidywać obowiązek ich publikacji i dostępności dla wszystkich. W odróżnieniu od aktów administracyjnych, w przypadku urzędowych wyjaśnień powinna obowiązywać wyrażona w ordynacji podatkowej zasada pełnej anonimowości wnioskodawców oraz utajniania wszelkich informacji prawnie chronionych i danych umożliwiających identyfikację wnioskodawcy czy konkretnego stanu faktycznego. Należy więc postulować, aby wydając urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa organy administracji formułowały je w sposób jak najbardziej ogólny, tak aby także inne podmioty mogły z nich korzystać.

8. Przedmiot wydawanych urzędowych wyjaśnień

Przedmiotem urzędowych wyjaśnień wydawanych przez organy administracji publicznej są powszechnie obowiązujące przepisy prawa, które dany organ administracji publicznej stosuje zgodnie ze swoją właściwością. Wydaje się, że taka urzędowa wykładnia może dotyczyć jedynie aktów prawa powszechnie obowiązującego, które będą następnie podstawą czynności dokonywanych przez dany organ administracji publicznej. Będą to zatem akty rangi ustawowej, podustawowej (akty wykonawcze), umowy międzynarodowe oraz akty prawa miejscowego (w przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego)⁷⁰. Wykluczyć raczej należy możliwość dokonywania urzędowej wykładni przepisów Konstytucji RP przez organy administracji publicznej. Wynika to choćby z orzecznictwa sądów administracyjnych, które wykluczają możliwość dokonywania oceny konstytucyjności aktów prawnych stosowanych przez organy administracji publicznej⁷¹. W tej sytuacji tym bardziej niezasadne byłoby dopuszczenie dokonywania urzędowej wykładni Konstytucji RP przez jakikolwiek organ administracji publicznej w Polsce. Kontrowersyjna wydaje się także

⁷⁰ J. Brólik, *Ogólne oraz indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego*, Warszawa 2013, s. 49 i nast.

⁷¹ Wyrok WSA z 20 września 2007 r., III SA/Łd 328/07, niepubl.

możliwość wydawania urzędowych wyjaśnień przez polskie organy administracji publicznej w odniesieniu do przepisów prawa europejskiego. Wykładni tych przepisów dokonuje bowiem Trybunał Sprawiedliwości, zaś dopuszczenie możliwości dokonywania takiej urzędowej wykładni przez organy krajowe mogłoby zagrozić jednolitości wykładni tego prawa⁷².

Dokonując wykładni powszechnie obowiązujących przepisów prawa, organy administracji publicznej powinny stosować ogólnie przyjęte zasady wykładni, które stosują także w ramach sprawowanej jurysdykcji administracyjnej. Wydając urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa, organy administracji publicznej powinny uwzględniać swoje dotychczasowe orzecznictwo oraz wyroki sądowe, choć dokonując urzędowej wykładni, nie mają obowiązku podzielania wcześniejszego stanowiska sądów⁷³. Ta swoboda w zakresie możliwości dokonywania urzędowej wykładni ma jednak swoje granice. Po pierwsze, nie może prowadzić do tworzenia nowych reguł powinnego zachowania, a więc zawierać nowość normatywną w stosunku do interpretowanego aktu. Po drugie, choć organ administracji publicznej dokonuje wykładni, korzystając z danej mu przez ustawodawcę swobody, to jednak nie oznacza to dowolności. Rezultat dokonanej wykładni nie powinien być sprzeczny z treścią interpretowanych przepisów, a w przypadku modyfikacji lub odrzucenia dotychczasowej linii orzeczniczej administracyjnej lub sądowej powinien zawierać wyraźną informację o tym fakcie oraz obszernie uzasadnienie takiego kroku.

9. Kontrola wydawanych urzędowych wyjaśnień przepisów prawa

Pomimo swoistego charakteru urzędowych wyjaśnień przepisów prawa oraz braku ich bezpośredniego wpływu na sytuację prawną ich adresatów, posiadają one, jak wskazano wcześniej, istotny walor praktyczny i prawny. Z tego powodu warto się zastanowić, czy i w jaki sposób możliwa jest kontrola urzędowych wyjaśnień.

⁷² M. Szubiakowski, *Problemy indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego*, ZNSA 2012, nr 2, s. 61.

⁷³ Tak na gruncie ordynacji podatkowej, choć wydaje się, że reguła ta ma charakter ogólny; E. Komorowski, *Interpretacja urzędowa (ogólna) przepisów prawa podatkowego dokonywana przez Ministra Finansów jako przejaw prawa do informacji*, w: *Obywatelskie prawo do informacji*, pod red. T. Gardockiej, Warszawa 2008, s. 154.

Podstawowym zagadnieniem, które wyłania się na tym tle, jest, kto może zainicjować taką kontrolę. Po pierwsze, inicjatorem weryfikacji może być sam organ. Weryfikacja ta może wynikać z wielu przyczyn, tj. niedokładnego lub wprowadzającego w błąd przedstawienia stanu faktycznego przez wnioskodawcę, błędu organu przy wydawaniu wyjaśnień czy chęci zmiany wyjaśnień wynikającej z własnej inicjatywy organu lub późniejszego orzecznictwa administracyjnego lub sądowego. Należy pamiętać, że ustawy mogą wprowadzać obostrzenia w stosunku do ewentualnych zmian wydanych interpretacji. Przykładowo ustawa o swobodzie działalności gospodarczej wprowadza możliwość zmiany interpretacji wyłącznie wskutek wznowienia postępowania⁷⁴. Jednak w większości sytuacji nie ma obostrzeń przed zmianą urzędowych wyjaśnień, przy zastrzeżeniu, że ewentualne zmiany mogą mieć znaczenie jedynie perspektywne i nie mogą dotyczyć podmiotów, które zastosowały się do dotychczasowych wyjaśnień. Zasada nieszkodzenia przy zmianie interpretacji jest szczególnie mocno akcentowana na gruncie ordynacji podatkowej oraz u.s.d.g.⁷⁵

Po drugie, kontrolę wewnątrzadministracyjną mogą przeprowadzać organy wyższego stopnia. Taką możliwość przewiduje np. ordynacja podatkowa, która upoważnia ministra finansów do ujednociania interpretacji podatkowych i wydawania w tym celu interpretacji generalnych. Tego typu kontrola wewnętrzna ma istotne znaczenie, gdyż zapobiega tworzeniu różnych reguł postępowania w ramach jednolitego aparatu administracji publicznej. Jest ona także wyrazem nadzoru, którego sprawowanie jest obowiązkiem organów wyższego stopnia.

Po trzecie, kontrolę inicjować może podmiot, do którego skierowana została interpretacja. Analiza polskiego ustawodawstwa administracyjnego wskazuje, że w tym zakresie jednak ustawodawca wprowadza istotne obostrzenia indywidualnie, określając, kiedy adresat interpretacji może inicjować ich kontrolę. Wnioskując na podstawie przepisów ordynacji podatkowej i u.s.d.g., można wskazać, że kontrola jest możliwa, o ile przewidzi to sam ustawodawca. Potwierdza to również regulacja u.o.k.k., która nie przewiduje żadnego mechanizmu kontroli, który inicjować może adre-

⁷⁴ Wynika to jednak ze specyficznej i dość wyjątkowej regulacji zakładającej, że interpretacji organ administracji publicznej dokonuje w formie decyzji administracyjnej.

⁷⁵ L. Etel, M. Popławski, *Interpretacje przepisów prawa daninowego w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i ustawy – Ordynacja podatkowa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 11, s. 24.

sat interpretacji. Podobnie jest w przypadku ustawy o normalizacji⁷⁶ oraz innych ustaw przewidujących możliwość wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów przez organy administracji.

W tym miejscu pojawia się pytanie, czy urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa, w stosunku do których ustawodawca nie przewidział możliwości zaskarżania, nie podlegają żadnej weryfikacji administracyjnej czy sądowej. Otóż kontrola taka jest przeprowadzana, ale jedynie pośrednio. Jeżeli organ administracji publicznej, wydając akt administracyjny, stosuje się do wydanego wcześniej urzędowego wyjaśnienia przepisów prawa, to organ wyższego stopnia lub sąd skontrolują legalność dokonanej wykładni przepisów prawa. W zależności od woli sądu administracyjnego lub organu wyższego stopnia oraz tego, czy w akcie administracyjnym znalazło się bezpośrednio odwołanie do wcześniejszej urzędowej interpretacji, sąd lub organ administracji będą mogły się wypowiedzieć w stosunku do właściwości samej interpretacji, choć ich kontrola formalnie obejmować jej nie będzie.

Kolejnym zagadnieniem jest podmiot, któremu będzie powierzona kontrola urzędowych wyjaśnień przepisów prawa. Z wcześniejszych rozważań wynika, że mogą być to organy administracji wyższego stopnia i/lub sądy administracyjne. Wydaje się, że szczególnie rola sądów administracyjnych może być w tym zakresie istotna. Wynika to z obserwacji, że znaczna część interpretacji wydawana jest przez centralne organy administracji rządowej, co powoduje, że akty wydawane przez te organy nie podlegają kontroli instancyjnej. W tym zakresie należy pamiętać, że kontrola sądowa może być inicjowana o tyle, o ile urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa przybierają formę zaskarżalnych aktów administracyjnych lub kiedy przepis prawa tak stanowi (w przypadku swoistych form wydawania takich wyjaśnień). Za taką interpretacją przemawia wyraźnie systematyka art. 3 § 2 p.p.s.a.⁷⁷ określającego kognicję sądów administracyjnych. Punkt 4a tego przepisu wyraźnie wyodrębnia pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach jako odzielny przedmiot skargi. Oznacza to, że tylko te urzędowe wyjaśnienia

⁷⁶ Art. 7 ust. 8 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz.U. Nr 169, poz. 1386 ze zm.) stanowi jedynie, że „sprawy sporne wynikające z oceny zgodności z Polską Normą, dotyczące interpretacji postanowień Polskich Norm, rozstrzyga Prezes Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, po zasięgnięciu opinii właściwego komitetu technicznego”. Ustawa nie wprowadza w żadnym innym przepisie mechanizmu kontroli.

⁷⁷ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

przepisów prawa wydawane w innej niż akt administracyjny formie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Trzeba również wskazać, że urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa mają charakter kompleksowy i nie są kierowane do poszczególnych adresatów. Ponadto, jak wskazano wcześniej, urzędowe akty wykładni prawa nie są aktami stosowania prawa ale jego wykładni. Z tego powodu błędne są poglądy próbujące rozciągać kategorię innych aktów i czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. na akty wykładni urzędowej⁷⁸.

W odróżnieniu od aktów administracyjnych urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa nie tworzą nowych sytuacji prawnych. Nie istnieje zatem potrzeba czasowego ograniczenia możliwości ich kontroli przez wprowadzenie terminów do ich zaskarżania. Oczywiście ustawodawca może odstąpić od tej zasady, tak jak uczynił to w ordynacji podatkowej oraz u.s.d.g., ale wydaje się, że wprowadzanie takich ograniczeń nie jest celowe, w szczególności w przypadku wyjaśnień ogólnych wydawanych często z urzędu.

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest zakres sprawowanej kontroli w stosunku do urzędowych wyjaśnień przepisów. Przez pewien czas spornym zagadnieniem pozostawało, co jest przedmiotem kontroli administracyjnej czy sądowej, sam akt urzędowej wykładni prawa czy też jego treść. Dyskusja ta rozgorzała na tle regulacji interpretacji podatkowych⁷⁹. Wydaje się, że obecnie ma ona już charakter historyczny, gdyż sądy administracyjne przyjmują, że kontroli podlega nie tylko sam akt, ale przede wszystkim jego treść⁸⁰.

10. Podsumowanie

Rozwój urzędowych wyjaśnień przepisów prawa pokazuje, że polskie prawo administracyjne wciąż się rozwija i jest uzupełniane w drodze działań interpretacyjnych organów administracji publicznej. Nie można uciekać przed badaniem tego zjawiska, gdyż już w dawnej literaturze przedmiotu wskazywano, że aby „badać rzeczywiste drogi tworzenia się prawa,

⁷⁸ M. Maciejewski, *Abstrakcyjne interpretacje przepisów prawa wydawane przez organy administracji publicznej*, w: *Kryzys prawa administracyjnego?*, pod red. D.R. Kijowskiego, P.J. Suwaj, t. IV: *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, pod red. nauk. D.R. Kijowskiego, J. Radwanowicz-Wanczewskiej, M. Wincenciaka, Warszawa 2012, s. 90.

⁷⁹ Szerzej zob. D. Durda, *Tok instancyjny i kontrola sądowa w sprawach interpretacji podatkowych*, „Przegląd Podatkowy” 2006, nr 2, s. 5 i nast.

⁸⁰ Uchwała NSA z 8 stycznia 2007 r., I FPS I/06, ONSAiWSA 2007, nr 2 poz. 27.

jego trwania i przemian, oraz wszelkie rodzaje tych dróg, nie sposób którejkolwiek wykluczyć z góry na podstawie samej treści ustanowionego porządku prawnego, trzeba wtedy spojrzeć na prawo, jako na porządek otwarty, tj. taki, który się tworzy, uzupełnia i zmienia nie tylko drogami uprzednio w nim określonymi, ale także innymi⁸¹. Wynika z tego, że system źródeł prawa administracyjnego musi mieć wymiar praktyczny, należy zatem uwzględniać wszystkie występujące obecnie zjawiska i tendencje, obserwacja zaś współczesnej praktyki prawa nakazuje dopuszczenie istnienia niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego⁸². Takimi źródłami są urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa. Należy jednak pamiętać, że choć art. 87 Konstytucji RP, zamykając katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie opisuje w pełni systemu źródeł prawa administracyjnego, to jednocześnie pełni on ważną funkcję gwarancyjną⁸³. Wskazuje bowiem ściśle na akty prawne, które są podstawą działań władczych organów administracji publicznej w stosunku do osób trzecich. Niezorganizowane źródła prawa administracyjnego, w tym urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa, takiej mocy nie mają i nigdy nie powinny jej uzyskać.

Wydaje się, że rozwój urzędowych wyjaśnień przepisów prawa może być traktowany jako wyraz modernizowania się prawa administracyjnego, ale może też być próbą obchodzenia tradycyjnych i formalnych form stanowienia prawa. Z wydawaniem urzędowych aktów wykładni wiążą się pewne zagrożenia. Po pierwsze, z uwagi na bardzo fragmentaryczną regulację wydawania takich aktów pozostawia się duże pole swobody organom administracji. Może to powodować, że zawartość urzędowych aktów wykładni będzie nieprecyzyjna i nieuzasadniona. Po drugie, część wyjaśnień przepisów prawa wydawana jest bez żadnej podstawy prawnej i nie znajduje pełnego osadzenia w prawie pozytywnym. Po trzecie, brak regulacji przesłanek i procedur wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa może powodować, że nie będą one łatwo dostępne publicznie i brak będzie wpływu publicznego na ich tworzenie (co ma szczególne znaczenie w przypadku aktów kompleksowych i generalnych aktów wykładni). Po czwarte, urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa o charakterze ogólnym mogą z trudem poddawać się kontroli sądowej, nawet jeśli taka zostanie przewidziana. Często bowiem przedmiotem wykładni są bardzo

⁸¹ F. Longchamps, *O źródłach prawa ...*, s. 97.

⁸² D. Dąbek, *op.cit.*, s. 87.

⁸³ G. Rząsa, *op.cit.*, s. 44.

szczegółowe i techniczne kwestie, które mogą stanowić wyzwanie nawet dla doświadczonych składów sędziowskich.

Wskazane zagrożenia dobrze unaoczniają rysujący się możliwy konflikt dwóch zasad ogólnych, tj. legalizmu i zaufania obywatela do państwa. Pozostawienie organom administracji publicznej dużej swobody dotyczącej zakresu i „głębokości” urzędowych aktów wykładni oraz wobec istotnych ograniczeń ich kontroli sądowej może powodować, że organy administracji publicznej będą wydawać akty urzędowej wykładni obarczone istotnymi wadami. Najgroźniejsze mogą być sytuacje, kiedy urzędowe interpretacje będą zawierały „nowość normatywną” lub też gdy będą sprzeczne z treścią powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Szczególnie w tym drugim przypadku powstaje problem, czy należy udzielać jednostce ochrony prawnej polegającej na urzędowej interpretacji przepisów prawa, która jest oczywiście sprzeczna z brzmieniem interpretowanych przepisów. Wydaje się, że w takiej sytuacji należałoby każdą sprawę rozważać indywidualnie, w kontekście konkretnego stanu faktycznego.

Z instytucją urzędowych wyjaśnień przepisów prawa i ich sądową kontrolą związane jest też pewne ustrojowe zagrożenie powstania systemu współadministrowania przez organy administracji publicznej i sądy sprawami publicznymi. Podnosi się jednak, że dotychczasowa praktyka sądowa dowodzi, że formułując zwrot stosunkowy o zgodności/niezgodności z prawem zaskarżonej interpretacji, sądy oceniają prawidłowość dokonanego zabiegu wykładni na tle ujmowanego jako hipotetyczny (przedstawiony przez wnioskodawcę) stanu faktycznego. Zakres związania taką oceną w przypadku późniejszego rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej odnosi się tylko do jednego z etapów wydawania decyzji, tj. elementu ustalenia (przyjęcia) znaczenia normy prawnej⁸⁴. W tym kontekście należy uznać za zbyt daleko idący postulat, aby z powodu rozwoju różnych form urzędowych wyjaśnień przepisów prawa dokonywanych przez organy administracji publicznej nastąpił powrót do instytucji powszechnej wykładni prawa dokonywanej przez Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny lub Trybunał Konstytucyjny. Motywem dla takiego rozwiązania byłby czas, większy obiektywizm oraz pewność wykładni⁸⁵. Wydaje się, że realizacja

⁸⁴ Z. Kmieciak, *op. cit.*, s. 132.

⁸⁵ J. Lang, *Uwagi na temat prawnej struktury urzędowej interpretacji przepisów prawa*, w: *Kryzys prawa...*, t. I: *Jakość prawa administracyjnego*, pod red. nauk. D.R. Kijowskiego, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 237.

tego postulatu urealniałoby zagrożenie powstania współadministrowania sprawami publicznymi przez sądy i organy administracji. Poza tym postulat ten pomija podstawową funkcję sądownictwa administracyjnego w stosunku do organów administracji, tj. kontroli ich działania. Już dawniej [na początku XX w.] wskazywano, że sądownictwo administracyjne sprawuje kontrolę działalności państwa i tym różni się od wymiaru sprawiedliwości, który z tego punktu widzenia jest kontrolą działalności jednostek. W konsekwencji za pomocą sądownictwa administracyjnego jednostka wykonuje kontrolę nad państwem, co odróżnia to sądownictwo od wymiaru sprawiedliwości, gdzie kontrolę wykonuje państwo nad jednostką⁸⁶. Przy takim ujęciu roli sądów trudno znaleźć uzasadnienie powrotu do sprawowania przez nie powszechnej wykładni prawa.

Nie sposób też nie wspomnieć o zagrożeniu przejawiającym się w tym, że wydawanie urzędowych wyjaśnień przepisów prawa może służyć unikaniu uregulowania w prawie pewnych kwestii rangi ustawowej. W sytuacji gdy brakuje zgody politycznej na pewne rozwiązania, faktyczna zmiana praktyki administracyjnej wyrażona w postaci aktu urzędowej interpretacji prawa może służyć przyjęciu zasad o niejednokrotnie kontrowersyjnym charakterze. Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa stwarzają organom administracji o wiele większe pole do samodzielnego kształtowania swojej praktyki administracyjnej i z tego powodu mogą być preferowane jako forma działania tych organów. Taka sytuacja ma często miejsce w przypadku działania Komisji Europejskiej⁸⁷, choć niektóre działania polskich organów administracji publicznej, np. Komisji Nadzoru Finansowego czy Ministra Rozwoju Regionalnego⁸⁸ też są dobrym odzwierciedleniem tej tezy. Obserwacja praktyki działania Komisji Europejskiej oraz innych europejskich agencji i instytucji, w zakresie wydawania przez nie aktów prawa miękkiego, może rodzić także wątpliwości natury ustrojowej. Wydawanie wytycznych czy obwieszczeń przez Komisję Europejską nie wymaga często zgody państw członkowskich ani ich udziału na etapie tworzenia. Co ważne, o ile status prawny powszechnie obowiązujących źródeł prawa europejskiego jest rozpoznany na gruncie prawa polskiego, o tyle można mieć poważne wątpliwości, na ile urzędowe akty wykładni prawa doko-

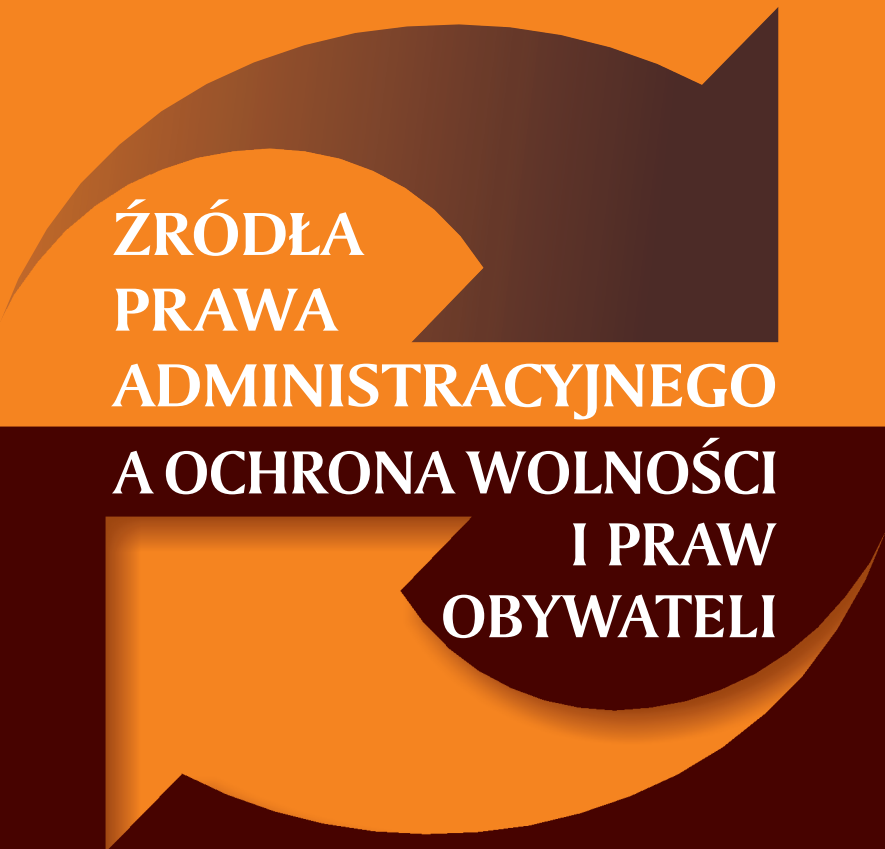
⁸⁶ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 65 i 66.

⁸⁷ M. Szewczyk, *Soft law w procesie europeizacji prawa administracyjnego*, „Administracja” 2012, nr 2, s. 167–168.

⁸⁸ R. Talaga, *op.cit.*, s. 332.

nywane np. przez Komisję Europejską powinny być bezkrytycznie przyjmowane w praktyce polskich organów administracji, a nawet wpisywane do powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Wydaje się, że należy postulować w tym zakresie o wiele większą wstrzeźliwość w odniesieniu do praktyki polskich organów administracji publicznej oraz polskiego prawodawcy.

Wskazane zagrożenia mają wieloraki charakter, ale w większości są wynikiem tego, że potrzeba wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa pojawiła się w porządku prawnym wcześniej, niż zostały stworzone powszechnie obowiązujące reguły prawne, które mają je uregulować. Dodatkowo nowe procesy związane z integracją europejską czy globalizacją gospodarki światowej jeszcze bardziej pogłębiły zagrożenia związane z urzędowymi aktami wykładni prawa. Wydaje się, że pierwszym krokiem powinno być stworzenie jasnej procedury tworzenia i kontrolowania aktów urzędowej wykładni, co powinno pozwolić na uniknięcie większości wskazanych zagrożeń. Niezbędna jest także szersza refleksja polskiego prawodawcy w celu zabezpieczenia jego suwerenności i monopolu na tworzenie powszechnie obowiązujących reguł prawnych na terenie RP. Niewątpliwie jednak uprawniony jest pogląd, że pojawienie się i rozwój wydawania urzędowych wyjaśnień przepisów prawa jest dowodem na to, że dotychczasowa rola organów administracji publicznej wykracza nie tylko poza samo egzekwowanie prawa, ale i również zaczyna obejmować w pewnych obszarach tworzenie bardziej szczegółowych reguł zachowania adresatów prawa powszechnie obowiązującego.



**ŹRÓDŁA
PRAWA
ADMINISTRACYJNEGO
A OCHRONA WOLNOŚCI
I PRAW
OBYWATELI**

NSA
NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY



ŹRÓDŁA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO A OCHRONA WOLNOŚCI I PRAW OBYWATELI

pod redakcją
Mateusza Błachuckiego i Teresy Górzyńskiej



NSA
NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY

Warszawa 2014

