

Pojęcia kluczowe: *wytyczne, decyzja kasatoryjna, postępowanie odwoławcze, przepisy prawa*

Artykuły

Jan Chmielewski

WYTYCZNE ORGANU ODWOŁAWCZEGO W ZAKRESIE WYKŁADNI PRZEPISÓW PRAWA W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM (ART. 138 § 2A K.P.A.)

W praktyce wydawania decyzji administracyjnych widoczna jest negatywna tendencja polegająca na nadużywaniu przez organy odwoławcze decyzji kasatoryjnych. Na ten problem nakłada się kolejny. Mianowicie organy pierwszej instancji, ponownie rozpoznając sprawę, a zatem już po uchyleniu decyzji przez organy drugiej instancji, powielają uprzednio popełnione przez siebie błędy. Starając się ograniczyć tę praktykę, ustawodawca wprowadził do regulacji ogólnego postępowania administracyjnego wymóg określenia w decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa. W artykule przedstawiono węzłowe problemy prawne dotyczące regulacji wytycznych. W pierwszej kolejności rozstrzygnięto, czy mają one charakter wiążący, pozwalający oddziaływać organowi odwoławczemu na organ pierwszej instancji. Następnie przesądzono, czy przedmiotem wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa mogą być wyłącznie przepisy prawa formalnego, na co intuicyjnie wskazuje położenie regulacji stanowiących podstawę ich wydania w wewnętrznej systematyce Kodeksu postępowania administracyjnego. Te zagadnienia zostały ukazane na tle poglądów doktryny oraz aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych.

Na mocy ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹ ustawodawca znacząco znowelizował Kodeks postępowania administracyjnego², regulując zupełnie nowe instytucje procesowe bądź też modyfikując istniejące rozwiązania prawne. Zmiany stanu normatywnego, podyktowane przede wszystkim dążeniem ustawodawcy do uproszczenia i przyspieszenia procedur administracyjnych, jak również pełniejszą ochroną interesów prawnych stron, objęły m.in. postępowanie odwoławcze przed organem drugiej instancji. Kluczowym impulsem do zmian w tym zakresie stała się dotychczasowa praktyka organów odwoławczych, a w szczególności nadużywanie decyzji kasatoryjnych powodujących powrót sprawy do pierwszej instancji. Tego rodzaju działanie organów administracyjnych miało zostać zminimalizowane głównie poprzez modyfikację regulacji decyzji kasatoryjnej oraz zmianę zakresu postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy.

Stosownie do art. 138 § 2 k.p.a. dopuszczalność uchylenia zaskarżonej decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji przez organ odwoławczy jest zawężona do sytuacji, w których decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Jednocześnie przepis ten kreuje dyrektywę postępowania, w myśl której przekazując sprawę, organ drugiej instancji powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym jej rozpatrzeniu. Ponadto, mocą art. 1 pkt 34 ustawy zmieniającej z 7.04.2017 r., dodany został do regulacji ogólnego postępowania jurysdykcyjnego art. 138 § 2a, zgodnie z którym „jeżeli organ pierwszej instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, w decyzji, o której mowa w § 2, organ odwoławczy określa także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów”.

Celem artykułu jest możliwie dokładna identyfikacja znaczenia pojęcia „wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa”. Realizacja tego celu wymagała: po pierwsze, rozstrzygnięcia, jakie konkretnie przepisy mogą być przedmiotem tych wytycznych; po drugie, w jaki sposób wytyczne organu odwoławczego oddziałują na postępowanie przed organem pierwszej instancji. Badanie przeprowadzono za pomocą metody formalno-dogmatycznej (analiza tekstu prawnego oraz jego interpretacja) z uwzględnieniem dyrektyw wykładni doktrynalnej (dokonywanej na użytek opracowania naukowego).

WYTYCZNE – ZARYS POJĘCIA

W naukach prawnych przyjmuje się, że w sytuacji, gdy dana norma prawna jest analizowana w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego, a więc

¹ Ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

² Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1491), dalej k.p.a.

w niezrelatywizowanym układzie odniesienia, to każde ze sformułowań zawartych w konstrukcji normy prawnej ma mniejszy lub większy stopień nie-dookreśloności³. To bardzo trafne spostrzeżenie nie oznacza, że należy apriorycznie wykluczać próby abstrakcyjnego dookreślenia konturów treściowych kategorii oraz zwrotów normatywnych, nawet nieostrych, tworzących normy prawne. Porządkowanie i wyjaśnianie prawa wymaga teoretycznoprawnej konceptualizacji pojęć, co zresztą nie pozostaje bez wpływu na praktykę jego stosowania. Badania i analizy teoretyczne (tzw. modele pojęciowe) wpływają na system prawa (system empiryczny) poprzez sugestie pod adresem praktyki, wysuwanie definicji czy też przez postulaty *de lege ferenda* (projekty konkretnych ustaw)⁴. Oznacza to, że kreśląc znaczenie pojęcia „wytycznych” unormowanego w art. 138 § 2a k.p.a., nie tylko można, ale wręcz trzeba korzystać z dorobku piśmiennictwa. Znajduje to swoje uzasadnienie w tym, że tej kategorii nie została przypisana definicja ustawowa, a w konsekwencji to poglądy wyrażane przez przedstawicieli doktryny stanowią podstawowe punkty orientacyjne na drodze ustalania jej treści.

Przechodząc do zarysowania istoty analizowanego pojęcia, w pierwszej kolejności zauważmy, że wytyczne jako kategoria normatywna znalazły sobie trwałe i chyba stabilne miejsce w polskim porządku prawnym. Zarówno jako pojęcia-przedmioty (obiekty badania prawa) oraz pojęcia-narzędzia (instrumenty poznania prawa)⁵ były one widoczne w różnych okresach historycznych, jak również w rozmaitych gałęziach prawa.

W okresie PRL w praktyce sądowej istotną rolę odgrywały wytyczne wymiaru sprawiedliwości. Za ich pomocą Sąd Najwyższy sprawował nadzór nad orzecznictwem innych sądów; miały one służyć uzyskaniu pełnej jednolitości judykatury. Wytyczne, pomimo ich różnorodnej treści oraz braku jednorodnej struktury formalnej, zawierały często wypowiedzi powinnościowe o cechach zarazem generalnych i abstrakcyjnych, a zatem wypowiedzi o strukturze właściwej dla normy prawnej. Tryb ich uchwalania był podobny do uchwalania norm prawnych; obowiązywały przy tym od czasu ich ogłoszenia, a nie od daty ich uchwalenia⁶. Z punktu widzenia mocy wiążącej wytyczne wymiaru sprawiedliwości były „porównywalne z regulacją ustawową. Wiązały wszystkie sądy we wszystkich sprawach, miały wiele cech charakterystycznych dla klasycznego prawotwórstwa oraz często precedensowy charakter”⁷.

³ M. Zdyb, *Interes jednostki w sferze luzów normatywnych (pojęcia nieostre)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, Sectio G, 1991/25, s. 342.

⁴ F. Longchamps de Bériet, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych* (w:) F. Longchamps de Bériet, *Pisma wybrane z lat 1934–1970*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 124.

⁵ Zob. F. Longchamps de Bériet, *Uwagi o używaniu pojęć...*, s. 117–118.

⁶ Uchwała SN z 5.05.1992 r. (KwPr 5/92), OSNC 1993/1–2, poz. 1.

⁷ D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 617. W celu uściślenia należy dodać, że wytyczne wymiaru sprawiedliwości, jako normy o normach, przestały obowiązywać z chwilą pozbawienia ich mocy obowiązującej, a więc od 29.12.1989 r., tak uchwała SN z 5.05.1992 r. (KwPr 5/92), OSNC 1993/1–2, poz. 1.

W nauce prawa administracyjnego oraz nauce administracji pojęcie wytycznych tradycyjnie kojarzone jest ze sferą wewnętrzną administracji publicznej. Najogólniej mówiąc, chodzi tu o sferę obejmującą stosunki pomiędzy:

- organem oraz podmiotem bezpośrednio podległym temu organowi, który to podmiot nie jest osobą fizyczną, a więc urzędnikiem bądź pracownikiem organu (płaszczyzna makroadministracyjna);
- przełożonym i podwładnym (płaszczyzna mikroadministracyjna) oraz
- różnymi strukturami organizacyjnymi niebędącymi organami, takimi jak publiczne jednostki organizacyjne, urzędy i części składowe (komórki) jednych oraz drugih (płaszczyzna pośrednia)⁸.

Wewnętrzna sfera administracji w powyższym znaczeniu podlega regulacji prawnej obejmującej, według I. Lipowicz, „prawo dla sfery wewnętrznej” oraz „prawo sfery wewnętrznej”. Pierwszy z tych segmentów tworzy głównie prawo ustrojowe, które od zewnątrz determinuje stosunki wewnętrzne administracji. Z kolei prawo sfery wewnętrznej może wprawdzie dotyczyć ustroju administracji publicznej, ale jest on tutaj konkretyzowany na podstawie normy kompetencyjnej i tylko w obrębie aparatu administracyjnego⁹. Prawo sfery wewnętrznej to ogół wszelkich aktów oraz czynności, do których aktualnie zalicza się – obok uchwał Rady Ministrów, zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, poleceń, poleceń służbowych oraz instrukcji – także wytyczne¹⁰.

Inherentny związek wytycznych z formami działania administracji w jej sferze wewnętrznej nie pozostaje bez wpływu na sposoby konceptualizacji tego pojęcia. Zdaniem A. Chełmońskiego wytyczne nie mają charakteru normatywnego. Jednocześnie Autor ten zauważył, że mogą one określać zarówno sposób, jak i kierunek wykonywania kompetencji organu niższego stopnia, formalnie jej nie modyfikując. Wytyczne wiążą ten organ tak, że zawężają swobodę interpretowania norm prawnych oraz limitują swobodę w wyborze kierunku jego działania¹¹.

Jako akty generalne i zarazem wewnętrzne określał wytyczne M. Zimmermann, wskazując, że za ich „pomocą organy przełożone organizują w ramach kompetencji ustawowych organy podległe im w jakiś sposób i kierują ich pracą”¹².

Pogłębione badania nad wytycznymi przeprowadził W. Hoff. Ich gruntowna analiza w okresie sprzed transformacji ustrojowej, gdzie pełniły one – obok administracji i prawa administracyjnego – ważną rolę także w gospodarce ów-

⁸ W. Góralczyk jr, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 43–45.

⁹ I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 88.

¹⁰ A. Błaś, *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej (w:) System prawa administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 284.

¹¹ A. Chełmoński, *Funkcja prawna wytycznych w gospodarce państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1978, t. 78, s. 34.

¹² M. Zimmermann, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, Poznań 1958, s. 129–130.

czesnego państwa¹³, doprowadziła do wyodrębnienia „istotnych składników konstrukcji wytycznych”¹⁴. Wedle wspomnianego Autora zidentyfikowane przez niego składniki konstrukcji omawianych aktów wewnętrznych obejmują następujące kwestie. Po pierwsze, wytyczne nie powinny występować bez żadnej podstawy prawnej z tym zastrzeżeniem, że nie muszą one być wydawane na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego jak akty powszechnie obowiązujące, lecz co najwyżej na określonej w przepisach o kierownictwie i nadzorze ogólnej możliwości ich wydawania. Po drugie, wytyczne obowiązują wobec organów, do których je skierowano. Po trzecie, ich treścią nie jest konkretne wskazanie (określenie) obowiązków adresata, lecz ogólna regulacja danego zagadnienia; odróżnia to wytyczne od poleceń służbowych. Po czwarte, wytyczne należy ograniczyć do wewnętrznej sfery działania administracji w bardzo szerokim rozumieniu tego pojęcia¹⁵.

Obecnie kategoria wytycznych nie powinna być rozumiana w oderwaniu od prawa UE, gdzie przez pojęcie wytycznych rozumie się urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego¹⁶, które 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 publicznej”¹⁷.

Tym, co odróżnia wytyczne jako pojęcie prawa UE od wytycznych w tradycyjnym w nauce prawa administracyjnego rozumieniu, jest kwestia ich adresatów; wytyczne z zakresu prawa europejskiego są ukierunkowane na oddziaływanie także na zewnątrz systemu organów administracyjnych, podczas gdy w klasycznym znaczeniu tego pojęcia (utrwalonym w nauce prawa przed akcesją do struktur UE) wybija się na pierwszy plan ich pełna przynależność do sfery wewnętrznej administracji.

Najbardziej problematyczna wydaje się, zwłaszcza w kontekście celu niniejszego opracowania, kwestia związania wytycznymi wydanymi przez organ wyższego stopnia. Jak już wiadomo, w sferze władzy sądowniczej moc wiążąca

¹³ Zob. T. Rabska, *Problematyka wydawania decyzji gospodarczych „wewnętrznych”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969/3, s. 67–79. Wytyczne wraz z m.in. wskaźnikami dyrektywnymi i orientacyjnymi oraz limitami finansowymi stanowiły instrumenty oddziaływania na przedsiębiorstwa państwowe, tak M. Wostal, *Problematyka prawna rozrachunku finansowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972/2, s. 91.

¹⁴ W. Hoff, *Wytyczne w prawie administracyjnym*, Warszawa 1987, s. 22.

¹⁵ W. Hoff, *Wytyczne...*, s. 22–23.

¹⁶ M. Błachucki, *Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK) (w:) Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015, s. 43.

¹⁷ M. Błachucki, *Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa wydawane przez organy administracji publicznej (w:) Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyska, Warszawa 2014, s. 124.

wytycznych – w czasie ich funkcjonowania w obrocie prawnym – była zbliżona do mocy wiążącej norm prawnych, a przez to ich oddziaływanie było znaczące. W odniesieniu do systemu organów administracji publicznej jako komponentu władzy wykonawczej można zauważyć, że – najogólniej mówiąc – wytyczne stanowią wskazówki co do określonego sposobu postępowania w sferze wewnętrznej administracji.

Trudno chyba jednak mówić o jakimś jednorodnym, niespornym stopniu ich mocy wiążącej; będzie ona zależna przede wszystkim od podstaw normatywnych ich wydania. Przykładowo, zgodnie z art. 33b ust. 1 ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej¹⁸, Prezes Rady Ministrów, wykonując politykę Rady Ministrów, wydaje kierownikom urzędów, o których mowa w art. 33a ust. 1, wiążące wytyczne i polecenia. Istotne jest zastrzeżenie, że powołane środki kierownictwa nie mogą – stosownie do art. 33b ust. 2 tego aktu normatywnego – dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Nie ulega jednak wątpliwości, że wytyczne Prezesa Rady Ministrów są wiążące, a więc bezpośrednio wpływają na sposób działania podległych organów; w tym ujęciu wytyczne należą do aktów woli¹⁹. Z kolei wytyczne wydawane bez upoważnienia ustawowego, np. w oparciu o wewnętrzne akty normatywne, mogą, choć nie muszą, przybierać postaci wskazań powinnościowych formalnie niewiążących podmiotów, do których zostały skierowane.

W rezultacie w nauce prawa nie ma zgodnej opinii w przedmiocie skutków prawnych wytycznych. Przyjmuje się, że wytyczne wiążą organ i tym samym nakładają obowiązek określonego działania (zachowania), albo też odmawia się im mocy wiążącej, wskazując jedynie na ich perswazyjny charakter²⁰. Poza kwestią regulacji wytycznych wpływ na sposób ich percepcji, a więc także prawnego oddziaływania, ma rola, jaką pełnią one dla porządku prawnego. Ograniczanie swobody wyboru oraz oceny działania organu może stanowić zagrożenie dla tego porządku. Z drugiej strony w wytycznych dostrzega się „przejaw aktywnej roli współczesnej administracji, która uelastycznia środki działania, uczestnicząc w szerokim zakresie w procesach przemian społecznych i gospodarczych, wytyczne zaś są swoistą «kodyfikacją motywów» tego uczestnictwa”²¹.

Jednocześnie niesporny jest fakt, że istnieje wymóg dochowania zgodności wytycznych z aktami normatywnymi powszechnie obowiązującymi²². Jeżeli ustawodawca dąży do zapewnienia mocy wiążącej wytycznych, nadaje im stosowną rangę prawną w ustawie i wprowadza – poprzez odpowiednią regulację tej materii – gwarancje ich prawnego lub faktycznego oddziaływania. W pozo-

¹⁸ Ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 464).

¹⁹ W. Góralczyk jr, *Kierownictwo...*, s. 116.

²⁰ J. Jeżewski, *Wewnętrzne prawo administracyjne (w:) Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 47.

²¹ J. Jeżewski, *Wewnętrzne prawo...*, s. 47.

²² Zob. W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 98–102.

stałych przypadkach zachodzi potrzeba każdorazowego ustalenia – na zasadzie *a casu ad casum* – czy i w jakim zakresie wytyczne wiążą organy administracyjne, do których zostały skierowane.

MOC WIĄŻĄCA WYTYCZNYCH ORGANU ODWOŁAWCZEGO

Powyższe spostrzeżenia uprawniają do wstępnego i zarazem ostrożnego stwierdzenia, że wytyczne organu odwoławczego w zakresie wykładni przepisów nie wiążą organu pierwszej instancji. Ani bowiem w art. 138 k.p.a., ani w żadnym innym przepisie skodyfikowanego ogólnego postępowania administracyjnego nie ma unormowań, które jednoznacznie wskazywałyby na ich moc wiążącą. Innymi słowy, skoro sam ustawodawca *expressis verbis* nie przesądza, że organ pierwszej instancji jest związany wytycznymi określonymi w decyzji kasacyjnej organu odwoławczego, to trudno mówić o związaniu nimi, gdyż po prostu brakuje ku temu stosownych regulacji²³. Poczyniona konstatacja jest podtrzymywana przez część doktryny postępowania administracyjnego, chociaż – o czym przekonamy się za chwilę – w odniesieniu do mocy wiążącej wytycznych organu odwoławczego można też zaobserwować odmienne stanowiska.

I tak według niektórych autorów przez pojęcie wytycznych na gruncie art. 138 § 2a k.p.a. należy rozumieć zaprezentowanie przez organ odwoławczy poglądu – swoistego rodzaju interpretacji przepisów prawa – w zakresie ich rozumienia²⁴. Przy tym „nie można zasadnie twierdzić, że organ I instancji jest związany wytycznymi w zakresie wykładni przepisów prawa zawartymi w decyzji kasacyjnej organu odwoławczego na podstawie art. 138 § 2a k.p.a. Należy bowiem podkreślić, że organ odwoławczy nie jest w żadnym razie niezawisły, a prezentowana przez niego interpretacja przepisów prawa nie ma waloru źródła prawa, nie może być więc podstawą podejmowanych przez organ I instancji rozstrzygnięć”²⁵. Zwolennicy tego stanowiska dostrzegają fakt, że wprowadzenie z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie wynika związanie organu pierwszej instancji wytycznymi, ale istnieją uzasadnione obawy, iż analizowana regulacja może w praktyce prowadzić do ograniczenia samodzielności orzeczniczej organów administracyjnych oraz naruszenia zasady dwuinstancyjności²⁶. Wydawanie wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa stanowi

²³ Przykładowo w art. 153 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1598) zastrzeżono, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania były przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.

²⁴ J. Wyporska-Frankiewicz, Z. Wardak, *Związanie oceną prawną, wskazaniem co do dalszego postępowania oraz wytycznymi w zakresie wykładni przepisów prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020/2, s. 33–34.

²⁵ J. Wyporska-Frankiewicz, Z. Wardak, *Związanie oceną prawną...*, s. 34.

²⁶ K. Glibowski (w.): *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 1025–1026.

„totalne nieporozumienie”, gdyż to działanie nie mieści się w ramach ustalenia stanu faktycznego sprawy. Oznacza to, że organ drugiej instancji będzie *de facto* przesądzał o sposobie załatwienia sprawy przez organ pierwszej instancji, nie ponosząc za to żadnej odpowiedzialności, a to z kolei prowadzi do wniosku, że sprawa zostanie rozpoznana tylko w jednej instancji²⁷.

Prezentowane opinie różnych przedstawicieli nauki prawa i postępowania administracyjnego dotyczące braku związania organu pierwszej instancji wytycznymi określonymi w decyzji kasacyjnej organu odwoławczego nie są w pełni podzielane. Zgodnie z odmienną koncepcją rozumienia funkcji omawianych wytycznych są one wiążące dla organu pierwszej instancji²⁸. Niekiedy zastrzega się, że nie jest to związanie bezwzględne. Mianowicie od obowiązku respektowania wytycznych, o których mowa w art. 138 § 2a k.p.a., organ może odstąpić w przypadku zmiany przepisów prawa lub takiej zmiany istotnych okoliczności sprawy, w wyniku której w sprawie powinny być zastosowane inne przepisy. Natomiast z wiążącego charakteru wytycznych wynika obowiązek działania organu odwoławczego polegający na tym, że organ ten powinien w pierwszej kolejności zweryfikować sposób wykonania wytycznych przez organ pierwszej instancji. Zarazem odstąpienie przez organ odwoławczy, przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, od wcześniej sformułowanych wytycznych powinno być motywowane uzasadnioną przyczyną. W każdym innym wypadku działanie organu będzie uznane za sprzeczne z zasadą budzenia zaufania oraz nakazem respektowania utrwalonych praktyk rozstrzygania spraw (art. 8 § 1 i 2 k.p.a.)²⁹.

Zbieżne z powyższym stanowisko zajęto w jednym z wyroków WSA w Poznaniu³⁰, w którym skład orzekający – opierając się m.in. na argumentach z judykatury oraz uznanych regułach wykładni – opowiedział się za tym, aby wytycznym organu odwoławczego przyznać (względną) moc wiążącą. Zdaniem sądu przemawiają za tym następujące argumenty.

Po pierwsze, art. 138 § 2a k.p.a. jest zbliżony w swojej treści do art. 138 § 2 k.p.a., a zwłaszcza do tej części ostatniego z wymienionych przepisów, w której ustawodawca nakazuje organowi odwoławczemu określenie w decyzji kasacyjnej wiążących wskazań (zaleceń) odnośnie do konieczności wyjaśnienia określonych okoliczności sprawy przez organ pierwszej instancji. Konsekwentnie podobieństwo obu regulacji, a więc art. 138 § 2 z art. 138 § 2a k.p.a., uzasadnia konkluzję o wiążącym charakterze wskazań/wytycznych.

Po drugie, istotne jest to, że nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego polegająca na dodaniu do art. 138 przepisu § 2a miała niewątpliwie cha-

²⁷ W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie przed organem II instancji* (w:) W. Chrościelewski, J. P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 231.

²⁸ A. Skóra (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, Olsztyn 2021, t. 3, s. 135.

²⁹ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2021, LEX/el., nb 14.

³⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z 2.06.2021 r. (IV SA/Po 57/21), CBOSA.

rakter prawotwórczy. Przyjęcie tego założenia implikuje fakt, że każda zmiana tekstu prawnego powinna być zmianą prawnie doniosłą, co w przełożeniu na regulację ogólnego postępowania administracyjnego oznacza, iż wolą ustawodawcy było dokonanie – poprzez dodanie przepisu § 2a – konkretnej zmiany stanu normatywnego i związanej z nim praktyki stosowania prawa. W okresie przed wejściem w życie noweli Kodeksu postępowania administracyjnego z 7.04.2017 r. dopuszczono możliwość formułowania przez organy odwoławcze ocen lub poglądów prawnych zawartych w decyzjach kasacyjnych, ale jednocześnie odmawiano im mocy wiążącej. Stąd też ta nowelizacja nie miała na celu „umożliwienia” organowi odwoławczemu zawierania w decyzji kasatoryjnej wytycznych w zakresie wykładni prawa, gdyż taka zmiana stanu normatywnego nie miałaby charakteru prawotwórczego, a jedynie stanowiłaby potwierdzenie występującej już praktyki orzeczniczej.

Po trzecie, przyczyny nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego polegającej na dodaniu instytucji wytycznych zostały objaśnione w uzasadnieniu do projektu ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Wśród nich wskazano, że projektowane regulacje mają w założeniu przeciwdziałać sytuacji, w której organ drugiej instancji koncentruje się jedynie na uchybieniach dotyczących ustalania stanu faktycznego, mimo że z zaskarżonej decyzji wynika, że organ pierwszej instancji błędnie interpretuje przepisy, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. Wskazanie błędów w tym zakresie w decyzji kasatoryjnej pozwoli uniknąć ich powielenia już po prawidłowym ustaleniu stanu faktycznego przez organ pierwszej instancji. Według WSA w Poznaniu ryzyko powielania przez organ pierwszej instancji interpretacji przepisów prawa uznanej przez organ odwoławczy za błędną możliwe jest jedynie w sytuacji uznania wytycznych organu odwoławczego w zakresie wykładni prawa za wiążące organ pierwszej instancji.

Po czwarte wreszcie, wiążący charakter wytycznych, o których mowa w art. 138 § 2a k.p.a., akcentowany jest zarówno w judykaturze, jak również przez część przedstawicieli doktryny. I tak w orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszcza się narzucenie przez organ odwoławczy organowi pierwszej instancji wiążącej interpretacji przepisu prawa³¹. Z kolei w piśmiennictwie podnoszony jest fakt, że związanie organu pierwszej instancji wytycznymi organu odwoławczego nie jest bezwzględne³² i zasadniczo ustaje ono, jeżeli organ pierwszej instancji w wyniku ponownie przeprowadzonego postępowania może ustalić, że wskazane przez organ odwoławczy przepisy nie znajdują zastosowania jako podstawa prawna nowej decyzji, albo może stwierdzić, że

³¹ Wyrok NSA z 20.11.2020 r. (I GSK 595/18), CBOSA.

³² Z. Kmiecik (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 770.

w trakcie rozpoznawania sprawy między instancjami nastąpiła zmiana stanu prawnego³³.

Powyższe argumenty WSA w Poznaniu zasługują na pełną akceptację. Przyznanie wytycznym organu odwoławczego mocy wiążącej zapobiega tzw. efektowi jo-jo polegającemu na rozpatrywaniu tej samej sprawy na przemian przez organy administracji publicznej różnych instancji bez jej ostatecznego, merytorycznego zakończenia³⁴. Tym samym sprzyja realizacji zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, wpisuje się w dyrektywy postępowania wynikające z zasady ekonomiki procesowej, realizuje zasadę dwuinstancyjności i prawo do uzyskania rozstrzygnięcia od organu administracji publicznej. Ograniczenie decyzji kasacyjnej jedynie do uchylecia aktu organu pierwszej instancji bez podjęcia działań korygujących oraz naprawczych – a za takie trzeba uznać zarówno okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, jak i wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa – stoi na przeszkodzie merytorycznemu załatwieniu sprawy, gdyż decyzja kasacyjna nie kształtuje stosunku materialnoprawnego. Tymczasem ukształtowanie tego stosunku stanowi istotę postępowania administracyjnego oraz podstawowy cel jego inicjowania.

Warto ponadto zauważyć, że wytyczne ograniczają się do wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. Nieporozumieniem jest więc mówienie o naruszaniu samodzielności jurysdykcyjnej organów administracyjnych w sytuacji, gdy doszło do niewłaściwego ukształtowania przez nie treści normy prawnej. W tym sensie wytyczne powinny być rozumiane jako środek zmierzający do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, a nie środek wskazywania sposobu rozstrzygnięcia sprawy, zwłaszcza że obowiązujące przepisy w ogóle nie stwarzają ku temu żadnych podstaw. Sama wykładnia przepisów prawa administracyjnego jest jednym z etapów procesu ustalania wiążącej konsekwencji normy prawnej, ale nie przesądza jeszcze o tym, jakie rozstrzygnięcie zapadnie w konkretnej sprawie; ostatecznie jest to kompetencja organu pierwszej instancji.

Wprowadzenie instytucji wytycznych organu odwoławczego należy rozumieć jako domknięcie toku instancji poprzez wyeliminowanie niezgodnych z prawem działań organu pierwszej instancji. Trzeba jednak przyznać, że pożądane byłoby określenie przez ustawodawcę sankcji za nieuzasadnione odstępnie przez organ pierwszej instancji od wytycznych organu odwoławczego. Aktualnie wobec braku tej sankcji w obowiązującym stanie prawnym przepis art. 138 § 2a k.p.a. może zostać uznany za *lex imperfecta*. Dlatego też widoczne są próby wypracowania *sui generis* sankcji w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych, gdzie przyjmuje się, że następstwem rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji podjętego wbrew wytycznym ustalonym mocą decyzji kasa-

³³ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 839.

³⁴ Zob. W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2019/1, s. 25.

cyjnej powinno być wydanie orzeczenia reformatoryjnego w sprawie (art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a.)³⁵.

Brak jednoznacznie określonej sankcji nie zwalnia jednak organów administracyjnych z obowiązku uwzględnienia wytycznych przy ponownym rozpatrywaniu tej samej sprawy, już po uchyleniu decyzji przez organ odwoławczy. Konsekwentnie stwierdzenie przez organ pierwszej instancji, że nie zachodzą przyczyny przemawiające za odstąpieniem od wytycznych (brak podstaw prawnych do zastosowania przepisów lub zmiana stanu normatywnego skutkująca ich uchyleniem), jest równoznaczne z przyjęciem takiej wykładni przepisów znajdujących zastosowanie w sprawie, jaka została wskazana w decyzji kasacyjnej.

ZAKRES ZNACZENIOWY POJĘCIA „PRZEPISY PRAWA”, O KTÓRYM MOWA W ART. 138 § 2A K.P.A.

Kolejną kwestią nastrożającą wątpliwości interpretacyjnych jest – z uwagi na występujące pojęcie niedookreślone – ta część przepisu art. 138 § 2a k.p.a., w której ustawodawca domaga się od organu odwoławczego określenia wytycznych „w zakresie wykładni (...) przepisów”, wcześniej zastrzegając w tej samej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego, że mowa jest tutaj o „przepisach prawa”. Wątpliwości dotyczą zakresu znaczeniowego tego pojęcia, co spowodowane jest tym, że na ogół przepisów prawa administracyjnego składają się przepisy administracyjnego prawa materialnego, procesowego oraz ustrojowego. Tymczasem ustawodawca nie precyzuje, które z tych przepisów (a raczej ich wykładnia) mogą potencjalnie stanowić przedmiot wytycznych.

Punktem wyjścia naszych rozważań należy uczynić spostrzeżenie, zgodnie z którym wyrażona w art. 15 k.p.a. zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego statuuje obowiązek merytorycznego rozpoznania sprawy przez organ odwoławczy, którego działanie nie może ograniczać się do kontroli zaskarżonej decyzji. Postępowanie odwoławcze nie polega jedynie na kontroli postępowania organu pierwszej instancji, ale powinno mieć w nim miejsce ponowne merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, niejako „od nowa”. Wynika to stąd, że organ odwoławczy nie jest związany poczynionymi przez organ pierwszej instancji ustaleniami i dokonaną oceną dowodów. Istotę administracyjnego toku instancji stanowi dwukrotne rozstrzygnięcie tej samej sprawy, a nie wyłącznie kontrola zasadności argumentów podniesionych w stosunku do orzeczenia organu orzekającego w pierwszej instancji³⁶.

Zatem w ogólnym postępowaniu administracyjnym zasadą jest, że organ drugiej instancji powinien dążyć do wydania jednego z rozstrzygnięć określonych w art. 138 § 1 k.p.a., w tym przede wszystkim – po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego – utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję bądź

³⁵ Wyrok WSA w Lublinie z 6.05.2020 r. (II SA/Lu 192/20), CBOSA.

³⁶ Tak np. wyrok NSA z 27.05.2021 r. (II OSK 2566/18), CBOSA.

uchylić zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzec co do istoty sprawy.

Tym samym rozstrzygnięcie kasacyjne organu odwoławczego należy podejmować w sytuacjach wyjątkowych, gdyż decyzja organu drugiej instancji wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. nie tylko nie kształtuje stosunku materialnoprawnego, ale stanowi wręcz przeszkodę do jego ostatecznego ukształtowania³⁷. Te wyjątkowe sytuacje mają miejsce, gdy decyzja organu pierwszej instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, ale jednak brakuje zgody stron na to, aby organ odwoławczy przeprowadził postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy (art. 136 § 2 i 3 k.p.a.), względnie przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione (art. 136 § 4 k.p.a.). Wystąpienie powyższych przesłanek obliguje organ drugiej instancji do wydania decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, organ odwoławczy: po pierwsze, wskazuje, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy (art. 138 § 2 k.p.a.); po drugie, jeżeli organ pierwszej instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, organ odwoławczy określa także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów (art. 138 § 2a k.p.a.).

Według A. Wróbla wytyczne mogą odnosić się wyłącznie do tych przepisów prawa materialnego i/lub postępowania, które organ pierwszej instancji błędnie zinterpretował. Nie dotyczą one natomiast przepisów, których organ pierwszej instancji nie interpretował, a które mogłyby mieć zastosowanie w sprawie. Zdaniem tego Autora należy jednak przyjąć, że wytyczne, o których mowa w art. 138 § 2a k.p.a., mogą dotyczyć tylko przepisów postępowania, które organ administracji błędnie zinterpretował w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, a w konsekwencji nieprawidłowo zastosował. Formulowanie przez organ drugiej instancji wytycznych dotyczących prawa materialnego, które zostały błędnie zinterpretowane w uzasadnieniu kwestionowanej decyzji, jest zdecydowanie przedwczesne, gdyż odnoszą się one do nieustalonego jeszcze stanu faktycznego i nie jest pewne, czy te przepisy zostaną zastosowane przy ponownym rozpatrzeniu sprawy przez organ pierwszej instancji³⁸.

Także wedle A. Skóry art. 138 § 2a k.p.a. formułuje powinność wskazania wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa procesowego³⁹. To stanowisko jest podtrzymywane w części orzecznictwa sądowego, gdzie przyjmuje

³⁷ Wyrok NSA z 16.04.2019 r. (II OSK 1492/17), CBOSA; wyrok NSA z 27.02.2020 r. (I OSK 2698/17), CBOSA.

³⁸ A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021, LEX/el.

³⁹ A. Skóra, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 134.

się, że art. 138 § 2a k.p.a. pozornie sugeruje, iż odnosi się on zarówno do przepisów procesowych, jak i materialnych, podczas gdy wytyczne, o których w nim mowa, mogą dotyczyć tylko przepisów postępowania, które organ administracyjny błędnie zinterpretował w uzasadnieniu zaskarżonego aktu, a w efekcie nieprawidłowo zastosował⁴⁰.

Odmiennego zdania jest P. Przybysz, który opowiada się za rozciągnięciem znaczenia pojęcia przepisów prawa, o którym mowa w art. 138 § 2a k.p.a., także na przepisy prawa materialnego. Jego zdaniem, jeżeli przepisy stanowiące podstawę rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie determinują zakres postępowania wyjaśniającego, to kwestie materialnoprawne nie mogą *ipso facto* zostać pominięte w wytycznych organu drugiej instancji. W sytuacji gdy organ odwoławczy dostrzeże nieprawidłową wykładnię materialnego prawa administracyjnego w decyzji organu pierwszej instancji, w wyniku czego w niewłaściwy sposób określono zakres postępowania wyjaśniającego, może sformułować wytyczne co do sposobu ich wykładni⁴¹.

W interesujący sposób omawiane pojęcie przepisów prawa rozumie Z. Kmiecik, wedle którego w dyspozycji art. 138 § 2a k.p.a. „mieści się niewątpliwie wskazanie czynników, które trzeba uwzględnić, dokonując interpretacji pojęć nieostrych, bądź zdefiniowanie relacji zachodzących pomiędzy odnoszącymi się do sprawy uregulowaniami prawa materialnego”⁴².

Postulat polegający na objęciu przepisami prawa poza normami procesowymi także norm materialnych jest widoczny w judykaturze. Przykładowo w wyroku z 9.11.2017 r.⁴³ NSA stwierdził, że wprowadzony z dniem 1.06.2017 r. przepis art. 138 § 2a k.p.a. obowiązuje organ odwoławczy, który uchyla decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia, do określenia wytycznych w zakresie wykładni przepisów, których błędnej interpretacji dokonał organ pierwszej instancji w swej decyzji, co dotyczyć może również przepisów prawa materialnego. Pogląd ten podtrzymano w innych orzeczeniach sądów administracyjnych⁴⁴.

Powyższe uwagi pokazują, że podobnie jak miało to miejsce w przypadku mocy wiążącej wytycznych organu odwoławczego, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie nie wypracowano dotychczas jednolitego stanowiska dotyczącego zakresu znaczeniowego pojęcia przepisów prawa unormowanego w art. 138 § 2a k.p.a. Wynika to z niedostatecznie klarownej regulacji wyżej wymienionych zwrotów normatywnych.

W tej sytuacji konieczne jest sięgnięcie do reguł wykładni. Brak oczekiwanych rezultatów interpretacji tego pojęcia na gruncie dyrektyw językowych

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 22.04.2020 r. (VII SA/Wa 278/20), CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z 1.10.2020 r. (II SA/Bd 736/20), CBOSA.

⁴¹ P.M. Przybysz, *Kodeks...*, nb 14.

⁴² Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania...*, s. 770.

⁴³ Wyrok NSA z 9.11.2017 r. (I OSK 24/16), CBOSA.

⁴⁴ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r. (V SA/Wa 2235/19), CBOSA.

powoduje konieczność sięgnięcia do reguł systemowych. Nie ulega wątpliwości, że pojęcie przepisów prawa znajduje się w strukturalnie wyodrębnionej wiązce (bloku) przepisów dotyczących postępowania odwoławczego. Cały art. 138 k.p.a. obejmuje możliwe rodzaje rozstrzygnięć organu odwoławczego. Z punktu widzenia systematyki wewnętrznej aktu normatywnego przepis art. 138 § 2a k.p.a. następuje bezpośrednio po regulacji dotyczącej decyzji kasacyjnej, a przyjęta przez ustawodawcę numeracja przepisów świadczy o tym, że są one ze sobą powiązane. Ten ścisły związek decyzji kasacyjnej ze sposobem postępowania określonym w art. 138 § 2a k.p.a. jest widoczny także w treści tego przepisu. Mianowicie zgodnie z art. 138 § 2a k.p.a. wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa zostają określone w decyzji kasacyjnej organu odwoławczego. Fakt, że jedną z przesłanek wydania decyzji kasacyjnej jest naruszenie przez organ pierwszej instancji przepisów postępowania, uprawnia do twierdzenia, że pojęcie wykładni przepisów prawa, o którym mowa w art. 138 § 2a k.p.a., obejmuje jedynie prawo formalne. Kierując się względami celowościowymi, można jednak zauważyć, że za nowelizacją przepisów w zakresie postępowania odwoławczego przemawiało ograniczenie decyzji kasacyjnych oraz „przeciwdziałanie sytuacji, w której organ odwoławczy koncentruje się jedynie na uchybieniach dotyczących ustalania stanu faktycznego, mimo że z zaskarżonej decyzji wynika, że organ pierwszej instancji błędnie interpretuje przepisy, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie”⁴⁵. Biorąc pod uwagę *ratio legis* zmian oraz ich uzasadnienie przez projektodawcę, można i chyba trzeba wskazać, że wytyczne dotyczą tych przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, a więc – uwzględniając także zasadę *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* – chodzi tutaj o wszelkie przepisy, w tym przepisy postępowania oraz przepisy administracyjnego prawa materialnego.

WNIOSKI

Regulacja wytycznych organu odwoławczego w zakresie przepisów prawa (art. 138 § 2a k.p.a.) była spowodowana względami prakseologicznymi; przede wszystkim przeciwdziałaniem sytuacjom, w których organ drugiej instancji, rozpoznając środek prawny od orzeczenia organu pierwszej instancji, odnosi się wyłącznie do nieprawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy, pomijając tym samym błędną interpretację tych przepisów, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. W założeniu takie działanie organu odwoławczego ma eliminować błędy popełniane przez organ pierwszej instancji i prowadzić do maksymalizacji efektywności rozstrzygnięć kasacyjnych (w sytuacji gdy nie jest możliwe uniknięcie ich wydania przez organ drugiej instancji).

⁴⁵ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1138, s. 61.

Już chociażby z tej przyczyny pojęcie przepisów prawa, które mogą być przedmiotem wytycznych, powinno być rozumiane szeroko i obejmować – poza regulacjami procesowymi – także przepisy administracyjnego prawa materialnego. Ograniczenie wytycznych do wykładni samych przepisów proceduralnych, na co na pierwszy rzut oka mogłoby wskazywać umiejscowienie przepisu art. 138 § 2a w systematyce wewnętrznej Kodeksu postępowania administracyjnego oraz jednoznaczne nawiązanie w treści tego przepisu do decyzji kasacyjnych, nie realizowałoby zakreślonego wyżej celu w postaci optymalizacji toku instancji. Istotną wskazówkę interpretacyjną w tym zakresie formułuje ponadto sam ustawodawca, zastrzegając, że wytyczne obejmują przepisy, „które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie”. Należy to rozumieć w ten sposób, że chodzi tu o wszystkie podstawy normatywne decyzji administracyjnej. Tym samym ich ograniczanie do regulacji formalnoprawnych nie znajduje oparcia w treści art. 138 § 2a k.p.a., gdyż unormowania ogólnego postępowania administracyjnego jakkolwiek istotne, to jednak nie stanowią samodzielnych i wyłącznych przepisów służących konkretyzacji norm prawnych. Ich zasadniczy trzon znajduje się bowiem w materialnym prawie administracyjnym.

Aby wytyczne mogły skutecznie realizować postawiony przed nimi cel polegający na zapobieżeniu powielaniu przez organ pierwszej instancji uchybień poczynionych w prowadzonym przez niego postępowaniu (wyjaśniającym), należy przyznać im moc wiążącą. Bez tego jawią się one w gruncie rzeczy jako konstrukcja pozorna, pozbawiona doniosłości prawnej. O ile nie budzi wątpliwości fakt, że zawarcie wytycznych w decyzji kasatoryjnej ustawodawca określił w sposób imperatywny, przez co stanowią one obligatoryjny składnik tego rozstrzygnięcia organu drugiej instancji („organ odwoławczy określa (...) wytyczne”), o tyle kwestia ich mocy wiążącej nie wynika *explicite* z brzmienia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednakże za przyznaniem wytycznym (ograniczonej) mocy wiążącej przemawiają: *ratio legis* unormowania zawartego w art. 138 § 2a k.p.a. oraz szczegółowe dyrektywy postępowania wynikające z zasad ogólnych administracyjnego prawa procesowego, takich jak zasada praworządności (art. 7 k.p.a. *ab initio*); zasada budzenia zaufania (art. 8 § 1 k.p.a.); zasada szybkości postępowania (art. 12 § 1 k.p.a.) oraz zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.). Przyznanie wytycznym charakteru względnie wiążącego ani nie narusza samodzielności jurysdykcyjnej organów administracyjnych, ani też nie przesądza o sposobie załatwienia sprawy przez organ pierwszej instancji. Nie oznacza również narzucenia organowi pierwszej instancji określonej treści rozstrzygnięcia, gdyż jedynie wskazuje sposoby interpretacji przepisów dokonywanej jeszcze przed procesem subsumcji; tym samym umożliwia osiągnięcie stanu zgodnego z prawem.

ABSTRACT

dr hab. Jan Chmielewski

The author is a professor at the Department of Administrative and Public Commercial Law at the Kozminski University in Warsaw and an employee of the Office of Case Law at the Supreme Administrative Court.

Guidelines of the appeal authority regarding the interpretation of the provisions of law in general administrative procedure (Article 138(2a) of the Code of Administrative Procedure)

In the practice of issuing administrative decisions, a negative trend can be seen, consisting in the appeal authorities abusing decisions that annul decisions and remand cases for reexamination. This problem is compounded by another one: the first-instance authorities, when re-examining the case, therefore after their decision has been annulled by the second-instance authority, repeat the same mistakes they made previously. In an attempt to limit this practice, the legislature introduced into the regulation on general administrative procedure the requirement that in the decision annulling the previous one and remanding the case for reexamination the appellate authority must provide guidelines for interpreting the provisions of law. The article outlines the major legal issues surrounding the regulation of guidelines. The first issue that is determined is whether they are binding in nature, which would enable the appellate authority to influence the first instance authority. Next, it is determined whether the subject-matter of guidelines for interpreting the provisions of law may be exclusively the provisions of formal law, which seems intuitively justified by the place of the regulations constituting the basis for issuing guidelines in the internal systematics of the Code of Administrative Procedure. These issues are presented against the background of views expounded in legal scholarship and current case law of administrative courts.

Keywords: *guidelines, cassation decision, appeal proceedings, legal regulations*

dr hab. Jan Chmielewski

ORCID: 0000-0001-5818-7339

Autor jest profesorem w Katedrze Prawa Administracyjnego i Publicznego Gospodarczego w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; pracownikiem Biura Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

- Błachucki Mateusz**, *Urzędowe wyjaśnienia przepisów prawa wydawane przez organy administracji publicznej (w:) Źródła prawa administracyjne-go a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górznińska, Warszawa 2014
- Błachucki Mateusz**, *Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK) (w:) Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, red. M. Błachucki, Warszawa 2015
- Błaś Adam**, *Formy prawne w sferze działań wewnętrznych administracji publicznej (w:) System prawa administracyjnego, t. 5, Prawne formy działania administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013
- Chełmoński Adam**, *Funkcja prawna wytycznych w gospodarce państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1978, t. 78, s. 34
- Chrościelewski Wojciech, Tarno Jan P.**, *Postępowanie przed organem II instancji (w:) Chrościelewski Wojciech, Tarno Jan P., Dańczak Paweł, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018
- Dąbek Dorota**, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010
- Glibowski Krzysztof** (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017
- Góralczyk Wojciech jr**, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016
- Hoff Waldemar**, *Wytyczne w prawie administracyjnym*, Warszawa 1987
- Jeżewski Jan**, *Wewnętrzne prawo administracyjne (w:) Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007
- Kędziora Robert**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017
- Kmieciak Zbigniew** (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chrościelewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019
- Lipowicz Irena**, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991
- Longchamps de Bérier Franciszek**, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych (w:) F. Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934–1970, wybór i wstęp Z. Kmiecik*, Warszawa 2019
- Piątek Wojciech, Skoczyłaś Andrzej**, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2019/1, s. 25

- Płowiec Witold**, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006
- Przybysz Piotr.Marek**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2021, LEX/el., nb 14
- Rabska Teresa**, *Problematyka wydawania decyzji gospodarczych „wewnętrznych”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969/3, s. 67–79
- Skóra Agnieszka** (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, Olsztyn 2021, t. 3
- Wostal Mirosław**, *Problematyka prawna rozrachunku finansowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972/2, s. 91
- Wróbel Andrzej** (w:) **Jaśkowska Małgorzata, Wilbrandt-Gotowicz Martyna, Wróbel Andrzej**, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2021, LEX/el.
- Wyporska-Frankiewicz Joanna, Wardak Zbigniew**, *Związanie oceną prawną, wskazaniem co do dalszego postępowania oraz wytycznymi w zakresie wykładni przepisów prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020/2, s. 33–34
- Zdyb Marian**, *Interes jednostki w sferze luzów normatywnych (pojęcia nieostre)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, Sectio G, 1991/25, s. 342
- Zimmermann Marian**, *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, Poznań 1958