

Wydział Prawa i Administracji UMCS
Katedra Postępowania Administracyjnego

MAGDALENA KOTULSKA

*Zasady prawa i postępowania administracyjnego
– pojęcie i funkcje na tle ogólnej teorii prawa
i dyscyplin szczegółowych*

The Principles of Administrative Law and Procedure: The Concept and Functions in Light of the General
Theory of Law and Specific Disciplines

I. ZASADY PRAWA W TEORII PRAWA

Problematyka zasad prawa należy do fundamentalnych, a zarazem spornych w nauce prawa. Stanowi ona przedmiot zainteresowania zarówno teorii prawa, jak i szczegółowych nauk prawnych, w tym nauki prawa i postępowania administracyjnego. W związku z tym, że system prawa i jego poszczególne gałęzie są oparte na swoistych, charakterystycznych zasadach, wyodrębnia się także zasady systemu prawa oraz zasady części systemu prawa. Obok podstawowego terminu „zasady prawa” w doktrynie i judykaturze funkcjonują również takie określenia, jak: zasady ogólne, zasady naczelne, podstawowe zasady prawa, reguły, ogólne idee, wartości ogólne, klauzule generalne, postulaty, wytyczne działania bądź dyrektywy, co nie znaczy, że zawsze są to określenia w pełni synonimiczne.¹

Wokół terminu „zasady prawa” pojawiły się liczne kontrowersje, co wynika m.in. z odmiennego charakteru poszczególnych, niekiedy wyraźnie zróżnicowanych zasad. W prawoznawstwie termin ten jest używany w różnych znaczeniach, stąd

¹ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2004, s. 91. Zdaniem Z. Ziemińskiego w obrębie szczegółowych dyscyplin prawnych, zwłaszcza procesualistycznych, miano „zasad prawa” nadawane jest także wyrażeniom, „które nie dają się ująć w formie dyrektyw” (Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 69).

celowe staje się przeanalizowanie przyjętych poglądów na ten temat. Problematyka dotycząca zasad prawa doczekała się w Polsce kilku opracowań teoretycznych, spośród których dwa wywarły decydujący wpływ na kierunki rozwoju myśli prawniczej. Chodzi o koncepcję J. Wróblewskiego oraz koncepcję teoretyków prawa ze środowiska poznańskiego autorstwa S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego i Z. Ziemińskiego.

J. Wróblewski podkreślał konieczność ścisłego odgraniczenia „zasad systemu prawa”, będących zasadami prawa *sensu stricto*, od „postulatów systemu prawa”.² Kryterium rozróżnienia tych dwóch terminów miało stanowić źródło sformułowania danej zasady. Zasady systemu prawa „są w jakiś sposób zawarte w ogóle norm obowiązujących”, natomiast postulaty systemu prawa wypływają „z ustroju społeczno-politycznego, a nie można ich wyprowadzić z prawa obowiązującego”.³ Według Wróblewskiego zasady systemu prawa to te normy prawa pozytywnego (lub ich logiczne konsekwencje), które zostały uznane za zasadnicze, ze względu na cały system prawa, bądź poszczególne jego części. Zatem zasada musi być wyinterpretowaną w drodze wykładni normą prawną lub logiczną konsekwencją norm. Przez logiczne konsekwencje norm autor rozumiał takie konsekwencje, „które da się wyprowadzić z norm prawnych przy zastosowaniu logiki formalnej, gdyby normy były zdaniem”.⁴ Zakładał on więc, że logiczne konsekwencje wchodzą w skład systemu prawa i obowiązują na równi z normami, które zostały sformułowane bezpośrednio. Natomiast postulaty systemu prawa są dyrektywami określonymi negatywnie: nie są normami prawnymi ani ich logicznymi konsekwencjami, nie dadzą się wyinterpretować z przepisów prawa obowiązującego. Postulaty są wyprowadzane przez badaczy w inny sposób, często niesprecyzowany i pozostają ściśle związane z poglądami społeczno-politycznymi i etycznymi badacza.

J. Wróblewski wskazał na rygorystyczne wymogi, które winny spełniać dyrektywy uznawane za zasady systemu prawa. Przesłanki, na jakich opiera się uznanie zasadniczego charakteru danej normy, są następujące: a) jej miejsce w hierarchicznej strukturze systemu prawa; b) jej stosunek „logiczny” do innych norm; c) rola danej normy w konstrukcji instytucji prawnej; d) ocena celu, zadań, funkcji, jakie norma pełni w danym kontekście funkcjonalnym jej stosowania.⁵ Kryteria te mogą w konkretnym przypadku występować łącznie lub rozdzielnie.

Przyjęcie, że zasadami prawa *sensu stricto* są tylko obowiązujące normy prawa pozytywnego zostało oparte na idealistycznym założeniu, że o każdej normie można bezspornie orzec, czy jest ona normą obowiązującego prawa. Tak rozumianym zasadom prawa J. Wróblewski przypisywał wiodące znaczenie przede wszystkim w procesie wykładni i stosowania prawa, zaś postulatom

² J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 259 i n.

³ *Ibid.*, s. 256.

⁴ J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1965, ser. I, z. 42, s. 19.

⁵ K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92–93.

systemu prawa głównie w procesie tworzenia prawa, gdzie spełniają istotną wskazówkę dla ustawodawcy.

Według autorów koncepcji „szkoły poznańskiej” zwrot „zasada prawa” może być używany w dwóch znaczeniach: opisowym i dyrektywalnym.⁶ Zasada prawa w znaczeniu opisowym (pozadyrektywalnym) oznacza pewien typ, sposób ukształtowania jakiegoś „przedmiotu unormowania”, tj. instytucji prawnej danej gałęzi prawa lub zespołu ściśle powiązanych ze sobą instytucji, który dokonuje się przez ustanowienie odpowiednich, powiązanych ze sobą funkcjonalnie norm prawnych. Zatem w podstawowym znaczeniu opisowym zasada prawa to „wzorzec ukształtowania określonego przedmiotu unormowania, wskazujący sposób rozstrzygnięcia określonej kwestii, wyróżnionej z określonego punktu widzenia”.⁷ Taki wzorzec może mieć charakter wzorca jedynie pomyślanego (np. wskazując pewne możliwe sposoby rozstrzygnięcia wybranych zagadnień) albo wzorca odtworzonego na podstawie obowiązujących norm. Przy czym prawodawca kształtuje zazwyczaj daną instytucję prawną nie podług jednego i tylko jednego wzorca, ale w różnych aspektach ukształtowania tej instytucji uwzględnia różne wzorce.⁸

Fakt, że dany przedmiot unormowania może być ukształtowany z określonego punktu widzenia na co najmniej dwa różne, generalnie wykluczające się sposoby, stanowi podstawę w doktrynie prawniczej do wyróżnienia zasad przeciwstawnych, np. zasady oficjalności postępowania i dyspozycyjności postępowania, zasady jednoosobowości i kolegialności, zasady skargowości i zasady wszczęcia postępowania z urzędu. Jednak nie w każdym przypadku zasady te występują parami. Stąd też nie wyróżnia się np. zasady przeciwstawnej dla zasady szybkości postępowania czy zasady sprawiedliwości proceduralnej. Okoliczność wyodrębnienia w określonym aspekcie tylko jednej zasady, bez zasady przeciwstawnej, jest związana na ogół z takimi zasadami, które w danym systemie polityczno-społecznym lub danej kulturze prawnej nie dopuszczają w ogóle przeciwstawień. Nie bez znaczenia w tym względzie pozostaje również fakt, że zasady niemające odpowiednich zasad przeciwstawnych wyróżniane są zazwyczaj nie jako wzorce postulowane, lecz odtworzone ze sposobu ukształtowania określonej instytucji w danym systemie prawnym (np. zasada szybkości postępowania, zasada informowania czy zasada przekonywania w ogólnym postępowaniu administracyjnym).⁹

Pozadyrektywne ujęcie terminu „zasada prawa” najczęściej występuje w nauce o prawie procesowym. Opisowy sposób pojmowania zasad prawa ma służyć głównie celom dydaktyki prawniczej, formułowaniu opisu systemu prawnego, wskazywaniu powiązań funkcjonalnych pomiędzy poszczególnymi normami prawnymi danego

⁶ Z. Ziemiński, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 24–25.

⁷ *Ibid.*, s. 43.

⁸ S. Wronkowska, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 225.

⁹ M. Zieliński, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 44.

systemu oraz wskazywaniu oczekiwanej roli społecznej określonej normy prawnej lub instytucji prawnej.

W znaczeniu dyrektywalnym „zasady prawa” to „wiązące prawnie normy, należące do danego systemu prawnego, jednakże w jakimś sensie nadrzędne w stosunku do innych norm tego systemu, a przy tym takie, którym wyznacza się w tym systemie role szczególne, odmienne od ról wyznaczanych pozostałym normom tego systemu”.¹⁰ Termin „zasada prawa” w jego podstawowym znaczeniu oznacza więc wiążącą prawnie dyrektywę postępowania lub też zespół kilku dyrektyw uważanych za elementy składowe zasady. Wśród tak rozumianych zasad prawa należy wyróżnić ich dwie kategorie: zasady dotyczące konstrukcji systemu norm prawnych (zasady drugiego stopnia) oraz zasady formułujące merytoryczne dyrektywy postępowania (zasady pierwszego stopnia). Zasady dotyczące konstrukcji systemu norm prawnych, w myśl koncepcji poznańskiej, oznaczają dyrektywy nakazujące uznać określonego rodzaju normy za normy należące do danego systemu prawnego i w danym czasie obowiązujące prawnie. Z kolei zasady formułujące merytoryczne dyrektywy postępowania wyróżniane są wśród norm prawnych z tego względu, że uważa się je za szczególnie doniosłe, treściowo nadrzędne w jakimś sensie w stosunku do innych (co nie oznacza ich nadrzędności według hierarchii źródeł prawa), za mające szczególnie szeroki zakres zastosowania lub normowania.¹¹

Ujmując zasady prawa jako szczególnego rodzaju normy systemu prawnego, należy uzasadnić ich wiążący prawnie charakter, określić, na czym polega ich nadrzędność, a także szczególna rola, jaką mają spełniać w systemie prawa. Wiążący prawnie charakter jakiejś normy-zasady może opierać się na tym, że została ona wprost sformułowana w tekście prawnym (co jednak zachodzi stosunkowo rzadko), czy też, że da się ona odtworzyć z tekstu prawnego w oparciu o szereg przepisów, kształtujących jakąś instytucję według zakładanego przez prawodawcę wzorca. Ponadto uzasadnienia mocy obowiązującej niektórych zasad można szukać w nie-spornych poglądach doktryny prawniczej, jednakże pod warunkiem, że przepisy prawa nie zawierają jej zaprzeczenia.¹² Chodzi tutaj głównie o takie zasady, które można nazwać zasadami uogólniającymi w stosunku do pewnej grupy norm systemu prawnego ze względu na przypisywane im wspólne uzasadnienie aksjologiczne, a także takie, które nie mają jakiegokolwiek podstawy w ustawie, ale doktryna uznaje je za obowiązujące, powołując się na element oceny moralnej, element prakseologiczny lub zwyczajowy.¹³

Jeśli chodzi o nadrzędność norm-zasad w stosunku do pozostałych norm systemu prawnego, może być ona pojmowana w zróżnicowany sposób i rodzić różnorakie konsekwencje. Warto przy tym zauważyć, że niekiedy w poszczególnych dziedzi-

¹⁰ S. Wronkowska, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 225.

¹¹ M. Zieliński, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 26.

¹² Por. M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 201.

¹³ Z. Ziemiński, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 60–61.

nach prawa niektóre z norm–zasad określa się jako „zasady naczelne”, „zasady podstawowe” czy „zasady wiodące” itp.

Po pierwsze, owa nadrzędność określonych zasad może się wyrażać w tym, że są one normami zawartymi w akcie o wyższej pozycji hierarchicznej w danym systemie źródeł prawa (co łączy się z niedopuszczalnością uchylania norm zawartych w akcie wyższego rzędu przez normy zawarte w akcie niższego rzędu oraz niedopuszczalnością niezgodności treści norm niższego rzędu w stosunku do norm wyższego rzędu). Stąd też normy zawarte w przepisach Konstytucji RP mają charakter nadrzędny w odniesieniu do norm zawartych w ustawach zwykłych. Mówi się więc o „zasadach konstytucyjnych”, określając je także jako „zasady naczelne”, „zasady ustroju”, „podstawowe zasady ustroju politycznego”. Jednak nie każda norma konstytucyjna może być uznana za zasadę prawa w stosunku do norm ustaw zwykłych. Nadrzędność uznawanych za zasady prawa norm zawartych w ustawie zasadniczej sprowadza się nie tylko do nadrzędności hierarchicznej. Nadrzędność zasad prawa może być również rozpatrywana w tym aspekcie, że w wielu przypadkach wyznaczają one z jednej strony formalne podstawy prawotwórcze, jako normy udzielające kompetencji do stanowienia norm, którym inne podmioty mają obowiązek podporządkować się, a z drugiej strony – wyznaczają merytoryczny kierunek prawotwórstwa. Określają one bowiem cele działalności prawodawczej i stanowią podstawę do rekonstruowania systemu ocen mających dostarczać uzasadnienia aksjologicznego dla stanowionych norm.¹⁴

Po drugie, nadrzędność norm–zasad w odniesieniu do innych norm może być wynikiem szerszego zakresu zastosowania czy normowania zasady prawa od zakresu normowania zwykłych norm prawnych. Z tego punktu widzenia, określanego także jako „stopień ogólności normy”, zasadami nazywa się często normy zawarte w rozdziałach ustaw zatytułowanych jako „przepisy ogólne”. Stwarza to swoistego rodzaju domniemanie, że normy zawarte w tej części ustawy są normami zasadniczymi, czy też że elementy zawarte w tych przepisach w istotny sposób modyfikują treść norm zakodowanych w części szczegółowej. Jeśli przy tym np. w systematyce k.p.a. wyróżnia się redakcyjnie „przepisy ogólne” i „zasady ogólne”, to jednocześnie przyjmuje się, że kodeks ten zawiera zasady ogólne w stosunku do szczególnych postępowań administracyjnych. Można zatem przyjąć, że ogólność normy czy przepisu jest stopniowalna.¹⁵

Po trzecie, nadrzędność norm–zasad może być konsekwencją większej doniosłości społecznej nakazów w nich zawartych niż nakazów wynikających z ustaw zwykłych. Chcąc orzekać, że jakaś norma jest szczególnie doniosła społecznie, należy odwołać się do jakiegoś dostatecznie wyraźnie określonego systemu wartości oraz do wiedzy o skutkach społecznych nakazanego przez daną normę postępowania. Elementy te mogą okazać się w znacznej mierze sporne, stąd też nadrzędność zasady

¹⁴ *Ibid.*, s. 64–65.

¹⁵ *Ibid.*, s. 65–66.

polegająca na przypisaniu jej większej doniosłości społecznej od innych norm rodzi niejednokrotnie istotne wątpliwości.¹⁶ Wskazane sposoby pojmowania nadrzędności nie wykluczają się wzajemnie.

Obok wymienionych sposobów pojmowania nadrzędności norm–zasad w stosunku do innych norm systemu prawnego, trzeba zwrócić uwagę na te przypadki, w których mówi się o nadrzędności jednych zasad w stosunku do innych. Nadrzędność może wówczas oznaczać także związek podporządkowania instrumentalnego lub związek pomiędzy zespołem zasad a zasadą stanowiącą część składową takiego zespołu. I tak np. w prawie procesowym, gdzie tradycja prawnicza wyodrębnia szczególnie wiele zasad, wyróżnia się zasady „ważniejsze” i „mniej ważne”. W ogólnym postępowaniu administracyjnym wskazuje się np. zasadę prawdy obiektywnej (zasadę prawdy materialnej) głoszącą, że w toku postępowania organy administracji publicznej podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, jako tę, której instrumentalnie podporządkowane są różne inne zasady postępowania, np. zasada szybkości postępowania, nakazująca organom działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Nakaz sformułowany w drugiej zasadzie ma charakter instrumentalny w stosunku do zasadniczego celu, jakim jest dotarcie do prawdy obiektywnej. Tak więc „nie jest możliwe uproszczenie postępowania ze szkodą dla prawnego znaczenia i wartości dowodowej wielu czynności procesowych”.¹⁷ Z tego też punktu widzenia zasadę prawdy obiektywnej określa się niekiedy jako „naczelną zasadę postępowania”, mającą zasadniczy wpływ na ukształtowanie całego postępowania, a zwłaszcza na rozłożenie ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym.¹⁸

Podobnie na gruncie innych procedur, dominujące znaczenie przypada zasadzie prawdy obiektywnej, w teorii procesu cywilnego określanej niegdyś jako „zasada zasad”.¹⁹ W związku z prezentowaną instrumentalną zależnością między zasadą „wyższą” a zasadą „niższą” pojawia się pytanie, czy można w danej sytuacji odstąpić od zasady instrumentalnie podporządkowanej, jeśli nie spowoduje to szkodliwego wpływu na realizację zasady nadrzędnej? Odpowiedź twierdzącą można dać tylko wówczas, gdy chodzi o zasady sformułowane przez doktrynę prawniczą. Natomiast negatywną wówczas, gdy nakaz wynikający z zasady podrzędnej został zawarty

¹⁶ *Ibid.*, s. 67.

¹⁷ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 42.

¹⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 67.

¹⁹ J. Jodłowski, *Zasady naczelne socjalistycznego postępowania cywilnego*, [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, zbiór studiów pod red. J. Jodłowskiego, Warszawa 1974, s. 75; W teorii procesu cywilnego określenie „zasada zasad” w znacznym stopniu straciło ostatnio swą nośność semantyczną w obliczu kolejnych nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego; zob. K. Knoppek, *Zmierzch zasady prawdy obiektywnej w procesie cywilnym*, „Palestra” 2005, nr 1–2, s. 9–14. Zob. też A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1976, s. 132.

w obowiązującym przepisie prawnym. Stąd też np. w postępowaniu administracyjnym nie są możliwe wyjątki od zasady szybkości postępowania poza tymi, jakie wprowadza k.p.a.²⁰

Dążąc do określenia szczególnej roli zasad (ujmowanych w znaczeniu dyrektywalnym), należy odwołać się do ich dwóch kategorii: zasad pierwszego stopnia, które wyznaczają ich adresatom pewne, szczególnie doniosłe zachowania merytoryczne, i zasad drugiego stopnia – zasad konstrukcji systemu prawnego, wyznaczających sposób tworzenia danego systemu prawa oraz wartości, jakie powinny być realizowane za pomocą norm danego systemu. Szczególna rola zasad prawa w systemie prawnym przejawia się w tym, że określają one powinności osiągania przez prawodawcę jakichś cennych, pożądaných stanów rzeczy, respektowania określonych wartości i tym samym ukierunkowują: procesy prawotwórcze, procesy interpretacji przepisów prawnych, procesy stosowania prawa (w tym czynienia użytku z tzw. luzów decyzyjnych) oraz procesy czynienia użytku z przysługujących określonym podmiotom praw.²¹ Wypełniając wskazane role, „zasady prawa przyczyniają się do uporządkowania norm prawnych kształtujących dane instytucje oraz do zharmonizowania procesów wykładni i stosowania prawa, a także do podejmowania decyzji co do sposobu korzystania ze swoich praw, tak aby normy prawne tworzyły funkcjonalnie powiązaną całość, a ich realizowanie służyło możliwie harmonijnemu osiągnięciu wyznaczonych stanów rzeczy”.²² Realizacja stanów rzeczy, które wyznaczają zasady prawa, dokonuje się przez inne normy określonego systemu prawnego: tworzenie norm o odpowiedniej treści, odpowiednią interpretację i stosowanie norm niebędących zasadami prawa, odpowiednie wykonywanie swoich praw. Odwołanie się do zasad prawa legitymuje wskazane czynności, a więc stanowi podstawę do podjęcia takiej, a nie innej decyzji legislacyjnej, podstawę wyboru określonego rozstrzygnięcia interpretacyjnego, danej decyzji stosowania norm czy korzystania ze swego prawa.

W konkluzji swych rozważań zawartych w monograficznym opracowaniu poświęconym zasadom prawa autorzy koncepcji poznańskiej przyjmują²³, że termin „zasada prawa”, w celu zlikwidowania jego wieloznaczności, należałoby zastrzec jedynie dla wypowiedzi dyrektywalnych. W odniesieniu do zasad ujmowanych opisowo można bowiem zrezygnować z tradycyjnej terminologii, posługując się pojęciem typu czy wzorca. Podkreślają także unikanie posługiwania się terminem „zasada prawa” w znaczeniach pobocznych, np. przy budowaniu definicji, formułowaniu haseł politycznych, szczegółowych przepisów wykonawczych, eliminację posługiwania się terminem „zasada” dla określenia przepisów formułujących

²⁰ Por. M. Kotulska, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego*, [w:] *Polityka administracyjna. Materiały z IV Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Stryków 7–8 września 2008 r.*, pod red. J. Łukasiewicza, Rzeszów 2008, s. 369.

²¹ S. Wronkowska, [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 226.

²² *Ibid.*, s. 226.

²³ S. Wronkowska, M. Ziemiński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 209.

wyjątki od ogólniej określonej zasady prawa, tworzeniem zasad prawa *ad hoc*, dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy.

Dokonując próby podsumowania obu zaprezentowanych koncepcji²⁴, tj. koncepcji J. Wróblewskiego oraz koncepcji S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego i Z. Ziemińskiego, należy wskazać, że nie odbiegają one od siebie w podstawowych kwestiach, wykazują natomiast odrębności w kwestiach szczegółowych. Obie uwzględniają poglądy doktryny przy budowaniu pojęcia „zasady prawa”, a więc odnoszą się do istoty zasad prawa w sposób sprawozdawczy. Z tym że J. Wróblewski przyjmuje, że zasadami prawa w ścisłym znaczeniu są tylko obowiązujące normy prawa pozytywnego wprost wyrażone w przepisach (tj. dające się wyinterpretować przy pomocy prostych reguł wykładni językowej lub przy pomocy innych bardziej skomplikowanych) oraz normy będące ich logicznymi konsekwencjami (tj. wynioskowane ze wskazanych przy pomocy bezspornych reguł wnioskowań). Obok wyróżnia reguły niebędące normami prawa pozytywnego, a więc postulaty systemu prawa wyrażające określone koncepcje co do działalności prawotwórczej. Z kolei autorzy koncepcji poznańskiej szerzej określają pojęcie zasad prawa, nie kwestionując co do istoty słuszności rozróżnienia zasad i postulatów, wskazują jednak, że nie zawsze jest możliwe odróżnienie, czy dana norma jest zasadą prawa czy postulatem. W myśl koncepcji poznańskiej zasadami prawa są także normy wynioskowane z tekstów prawnych przy pomocy bardziej złożonych reguł interpretacyjnych oraz normy, których obowiązywanie nie znajduje bezpośredniego uzasadnienia w tekstach prawnych, a tylko w poglądach doktryny prawniczej zgodnej co do faktu ich obowiązywania. W takim ujęciu szereg norm zaliczanych przez J. Wróblewskiego do postulatów należy zaliczyć do zasad prawa. Dalsze różnice występujące pomiędzy koncepcją zasad prawa J. Wróblewskiego i koncepcją teoretyków poznańskich są w istocie spowodowane tym, że treść każdej z nich została oparta na odmiennych modelach wykładni prawa. J. Wróblewski oparł się na modelu semiotycznym, a autorzy koncepcji poznańskiej na modelu derywacyjnym, który szerzej ujmuje proces wykładni prawa. Pomimo braku zasadniczych rozbieżności pomiędzy wskazanymi modelami interpretacyjnymi, wyniki wykładni przeprowadzonej w oparciu o te modele różnią się od siebie w istotny sposób, co też znalazło wyraz w koncepcjach zasad prawa.²⁵

W refleksji teoretycznoprawnej na temat zasad prawa interesujące i warte uwagi są także rozważania R. Dworkina i R. Alexy'ego, którzy wśród norm prawnych wyróżnili zasady i reguły. Według R. Dworkina²⁶ o zastosowaniu reguły decyduje wyłącznie zakres jej zastosowania. Jeśli jest on spełniony, to automatycznie występują skutki prawne wskazane w regule. W tym sensie reguły funkcjonują

²⁴ Szerszej analizy porównawczej dokonuje K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 23–25.

²⁵ *Ibid.*, s. 24.

²⁶ R. Dworkin, *The Model of Rules*, [w:] *Law, Reason and Justice*, ed. G. Hughes, New York, London 1969, s. 16.

w sposób „wszystko albo nic”. Od niektórych reguł istnieją wyjątki, które można enumeratywnie określić i które stanowią fragment samej reguły. Natomiast w przypadku zasad o ich zastosowaniu nie decyduje zakres zastosowania, ale doniosłość w określonej sprawie. Oznacza to, że jeśli ważne względy przemawiają za zastosowaniem zasady, to zasadę należy zastosować, a jeśli takich względów brak, nie podlega ona zastosowaniu.

Reguły, w ujęciu R. Dworkina, bywają określane jako dyrektywy konkluzywne (definitywne), a zasady to dyrektywy niekonkluzywne (nedefinitywne) lub dyrektywy *prima facie*. Pojęcie konkluzywności (definitywności) definiowane jest następująco: dyrektywa „jeżeli W, to powinno nastąpić K” jest konkluzywna wtedy i tylko wtedy, gdy w każdych okolicznościach zajście W prowadzi do zajścia K; jeśli natomiast zajście W nie zawsze prowadzi do zajścia K, to reguła jest niekonkluzywna. W przypadku reguł o nastąpieniu skutków K decydują tylko te racje, które mieszczą się w samej regule (konkretnie w jej zakresie zastosowania W), a w odniesieniu do zasad – racje, które leżą niejako poza samą regułą.²⁷

Między zasadami a regułami istnieją także inne różnice. Zdaniem R. Dworkina zasady mają wymiar „wagi” albo „ważności”, którego nie posiadają reguły. Wszystkie reguły obowiązują w danym porządku normatywnym z jednakową mocą, podczas gdy różne zasady mają w różnych okolicznościach różną wagę, tzn. w zróżnicowanym stopniu powinny być brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji. Odmienności między regułami a zasadami rysują się szczególnie wyraźnie w sytuacji ich konfliktu. Konflikt reguł rozwiązujemy przez odwołanie się do tzw. reguł kolizyjnych, mających charakter metanorm. Można przyjąć, że jedna z reguł statuuje wyjątek od drugiej (*lex specialis derogat legi generali*) bądź też rozstrzygnięcie kolizji polega na tym, że jedną z reguł uznaje się za nieobowiązującą (*lex posterior derogat legi priori, lex superior derogat legi inferiori*). Konflikt reguł rozstrzygany jest *in abstracto*, bez odniesienia do jakiegoś stanu faktycznego, ustalając stały porządek pierwszeństwa między regułami. Tylko jedna z kolidujących reguł zostaje uznana za obowiązującą.²⁸ Odmienne przedstawia się kwestia rozstrzygnięcia kolizji między zasadami. Rozstrzygnięcie kolizji zasad następuje zawsze *in concreto*, a więc w nawiązaniu do konkretnych okoliczności. Organ stosujący prawo powinien ocenić wagę kolidujących ze sobą zasad i ustalić warunkową (związaną z danym stanem faktycznym) relację pierwszeństwa między kolidującymi zasadami. Uznanie jednej z zasad za ważniejszą nie prowadzi nigdy do derogacji zasady mniej ważnej.²⁹

²⁷ Zob. L. Morawski, *Zasady prawa – komentarz krytyczny*, [w:] *Studia z filozofii prawa*, pod red. J. Stelmacha, Kraków 2001, s. 72–73.

²⁸ R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, London 1978, s. 27; por. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 3, 20.

²⁹ T. Gizbert-Studnicki, *op. cit.*, s. 21; podnosi to również R. Alexy formułując prawo kolizji zob. R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985, s. 83–84.

Kryterium odróżnienia reguł i zasad zaproponowane przez R. Dworkina poddał modyfikacji i doprecyzowaniu R. Alexy³⁰. Wskazał on, podobnie jak inni krytycy R. Dworkina, że niekonkluzywność nie może być kryterium oddzielającym zasady od reguł, gdyż również w przypadku wielu reguł nie da się ściśle i enumeratywnie określić wszystkich wyjątków, tak że i w tej sytuacji nie można automatycznie wnioskować z zajścia faktów W o następstwie skutków K.³¹ Według Alexy'ego cechą definiującą zasady jest, że są one normami optymalizacyjnymi, tj. normami nakazującymi realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie najwyższym stopniu z uwagi na prawne i faktyczne możliwości. Zatem zasady mogą być realizowane w różnym stopniu, podczas gdy reguły to normy, które mogą zostać wypełnione lub niewypełnione. Odróżnienie reguł i zasad w ujęciu R. Alexy'ego ma charakter podziału logicznego. Żadna norma postępowania nie może wykazywać jednocześnie właściwości zarówno zasad, jak i reguł, a każda jest regułą bądź zasadą.

Zasady wyrażają pewne idealne powinności, które powinny być wypełnione w możliwie największym stopniu, przy czym stopień ten jest uzależniony od prawnych i faktycznych możliwości. Prawne możliwości realizacji nakazu wyrażonego przez zasadę wyznaczone są przez relacje zachodzące między zasadami. Zasady zawierają nakazy, które nie mają charakteru definitywnego (absolutnego), lecz tylko *prima facie*. Prawa i obowiązki wynikające z zasad aktualizują się wówczas, gdy w danym stanie faktycznym inna kolidująca zasada nie uzyska pierwszeństwa. Przy czym relacja pierwszeństwa (posiadanie większej wagi) w odniesieniu do zasad jest zawsze zrelatywizowana do pewnej klasy stanów faktycznych. Odwołanie się w definicji zasad prawnych do faktycznych możliwości oznacza, że aby określić jakie konkretne zachowanie jest przez zasadę nakazane, zakazane lub dozwolone, trzeba wziąć pod uwagę faktyczne możliwości realizacji stanu rzeczy, nakazanego przez zasadę. Zasada nie wymaga więcej niż to, co jest w danych warunkach faktycznie możliwe (np. nakaz wynikający z zasady prawdy obiektywnej zrelatywizowany jest do faktycznych możliwości ustalenia prawdy w danej sytuacji procesowej, a więc do ilości i waloru środków dowodowych, będących w dyspozycji organu administracyjnego).³²

R. Alexy podkreśla ścisły związek między zasadami a wartościami. Według niego normy statuujące podstawowe prawa i wolności obywatelskie, a szczególnie normy o prawach i wolnościach konstytucyjnych, jak również normy programowe, w których władze publiczne zobowiązuje się do realizacji określonych celów społecznych, to dyrektywy optymalizacyjne.

W dalszych rozważaniach artykułu nawiązuję do wszystkich zaprezentowanych koncepcji pojmowania zasad prawa w teorii prawa.

³⁰ R. Alexy, *op. cit.*, s. 71 i n.

³¹ L. Morawski, *op. cit.*, s. 77.

³² Por. T. Gizbert-Studnicki, *op. cit.*, s. 21–22.

2. ZASADY PRAWA W DOKTRYNIE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Pojęcie zasad prawa w doktrynie prawa administracyjnego jest rozumiane w różny sposób.

Główny rzecznik zasad ogólnych J. Starościak podkreślał, że pozycję uczestników stosunku administracyjnoprawnego kształtuje nie tylko konkretna norma prawna, ale także normy innego typu, tj. normy etyki, nabyte doświadczenie itp. Zasady ogólne prawa administracyjnego zajmują szczególną pozycję jako regulator działalności administracyjnej. Autor wskazywał, że ich rola w kształtowaniu się stosunków organ administracyjny – jednostka jest bliska tej, jaką na gruncie prawa cywilnego spełniają zasady współżycia społecznego. Zasady ogólne prawa administracyjnego stanowią niezbędne dopełnienie obowiązujących norm prawa, zapewniają elastyczność działania administracji. Charakter zasad ogólnych nie jest jednak dostatecznie sprecyzowany, gdyż nie są one „konkretnymi przepisami prawa, lecz zgeneralizowaną treścią zespołu norm, choć poszczególne przepisy prawne mogą w sposób względnie ścisły reprezentować treść poszczególnych zasad ogólnych prawa administracyjnego”.³³ Zasada ogólna prawa administracyjnego, inaczej niż konkretny przepis prawny, rozciąga się na całość bądź względnie szeroki zakres działania administracji, co zresztą powoduje niemożność wskazania zamkniętej listy tych zasad. Podstawowym źródłem pochodzenia zasad ogólnych jest wnioskowanie indukcyjne z zespołu obowiązujących przepisów o obowiązywaniu innej normy o bardziej ogólnym charakterze niż wszystkie te normy łącznie. Stąd zasady ogólne to uogólnienia norm prawnych lub logiczne wnioski wyprowadzone z treści tych norm.³⁴ J. Starościak wskazał na trzy ośrodki formułowania zasad. Pierwszy stanowią dyrektywy polityczne, drugi – praktyka stosowania prawa przez administrację, kolejny – praca teoretyczna.³⁵ W związku z tym, że źródłem tych zasad może być częściowo materiał normatywny, częściowo pozanormatywny, należy je zaliczyć do postulatów systemu prawa w ujęciu J. Wróblewskiego. Odmienne należy traktować zasady, które są zamieszczane we wstępach do ustaw albo wstępnych artykułach aktów legislacyjnych. W tym ujęciu zasady ogólne są wyraźną normą prawną o szczególnym charakterze (ujęcie normatywne). Normy te obowiązują tylko w zakresie zastosowania samej ustawy. Jednak niektóre spośród tych norm „wypowiadają myśli, które są słuszne w zakresie o wiele szerszym, niż prawnie ustalony zasięg działania ustawy”.³⁶ Stąd też powinny znaleźć zastosowanie we wszystkich działaniach administracji, nie tylko w przypadkach wskazanych ustawą, choć wówczas jako zasada ogólna o charakterze pozaprawnym.

³³ J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1967, s. 93–94.

³⁴ *Ibid.*, s. 102.

³⁵ *Ibid.*, s. 101.

³⁶ *Ibid.*, s. 97.

Podsumowując poglądy prezentowane przez J. Starościaka i zestawiając je z koncepcją zasad prawa J. Wróblewskiego, należy stwierdzić, że przez zasady ogólne prawa administracyjnego rozumiał on zarówno normy obowiązującego prawa i ich logiczne konsekwencje (zasady prawa w znaczeniu ścisłym), jak i postulaty prawa, a więc reguły pozaprawne, niebędące obowiązującymi normami prawa.

Podstawową rolą, jaką miały pełnić tak rozumiane zasady ogólne, miało być ujednoczanie procesu interpretacji i stosowania prawa przez administrację, wypełnianie luk istniejących na gruncie prawa administracyjnego. Ponadto zasady te miały zastąpić część ogólną prawa administracyjnego, rozumianą jako odpowiednik części ogólnych, istniejących w skodyfikowanych działach prawa.³⁷

Za koncepcją zasad o charakterze obowiązujących norm prawa opowiedział się W. Dawidowicz. Jego zdaniem zasady prawa są wyrażone bezpośrednio w normie prawnej albo też mogą być wnioskami wyrażającymi element wspólny dla szeregu norm, czy wreszcie normy wyrażone wprost mogą stanowić logiczną podstawę (racje) dla sformułowania zasady (następstwa). Zasady wyrażone wprost to w jego ujęciu „normy zasady”, natomiast zasady będące wnioskami z obowiązujących norm określał jako „zasady normatywne”.³⁸

W. Dawidowicz podkreślał konieczność odróżnienia podstaw działania podmiotów administracji od zasad określonej gałęzi prawa, dla których ustalenia istotne znaczenie ma przyjęta koncepcja danej gałęzi prawa. Podawał też w wątpliwość możliwość wskazania zasad ogólnych wspólnych dla całości prawa administracyjnego, a niebędących jednocześnie zasadami całego systemu prawa. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywał głównie w niemożności jednoznacznego ustalenia zakresu prawa administracyjnego, a w związku z tym niemożności stwierdzenia, czy w prawie tym nie ma norm sprzecznych z zasadą.³⁹ Autor przyjmował, że można jedynie formułować zasady dla poszczególnych działów prawa administracyjnego, np. prawa ustrojowego, proceduralnego, procedur kontrolnych.⁴⁰

Zasadniczym celem, któremu mają służyć tak rozumiane zasady, jest ujednoczanie procesów wykładni prawa.

Koncepcję zasad prawa administracyjnego o charakterze pośrednim zaprezentował E. Smoktunowicz. Autor ten podobnie jak W. Dawidowicz twierdził, że zasadami ogólnymi mogą być tylko normy prawa lub ich logiczne konsekwencje. Natomiast opowiedział się za niedopuszczalnością formułowania zasad prawa w oparciu o materiał pozaprawny, jednakże podobnie jak J. Starościak docenił jego znaczenie dla właściwego rozumienia prawa.⁴¹ Ponadto wskazywał, że postulaty prawa są głównym źródłem dokonywanych przez prawodawcę zmian w zakresie

³⁷ *Ibid.*, s. 110–113.

³⁸ W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, Warszawa 1965, t. 1, s. 142.

³⁹ W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 157–158.

⁴⁰ *Ibid.*, s. 158–159.

⁴¹ E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 162.

obowiązujących przepisów i dopiero wtedy wchodzi w skład systemu prawa w zakresie, który określił prawodawca.

E. Smoktunowicz odrzucił możliwość stosowania zasad ustanowionych dla określonych części prawa administracyjnego jako zasad ogólnych, dotyczących wszelkich działań administracji. Rozciągnięcie zasad prawa administracyjnego, wyprowadzonych z poszczególnych jego działów, na teren innych działów może odbywać się tylko w drodze analogii i jedynie odnośnie do stosunków społecznych podobnych do tych, które regulują dane zasady.⁴² Autor zwrócił uwagę na trudności związane ze sformułowaniem zasad wspólnych dla całej gałęzi prawa administracyjnego, nie podważając ich istnienia, jeśli za podstawę ich sformułowania przyjmuje się przepisy Konstytucji, której moc obowiązująca obejmuje cały system prawa.⁴³

Funkcje zasad prawa administracyjnego E. Smoktunowicz upatruje w ujednoczeniu procesu wykładni, a także w wypełnianiu luk istniejących w prawie administracyjnym drogą analogicznego stosowania przede wszystkim zasad prawa.

Inną koncepcję zasad ogólnych prawa administracyjnego przedstawił A. Jaroszyński.⁴⁴ Wskazał on na trzy możliwości pojmowania zasad ogólnych prawa administracyjnego: jako norm prawnych wyrażonych w obowiązujących przepisach, jako wniosków wynikających z innych norm i jako postulatów. Jego zdaniem poważny wpływ za uznaniem jednej z wymienionych koncepcji ma pojmowanie samego prawa administracyjnego. Autor opowiedział się za jego szerokim ujęciem, wskazując, że odpadają wtedy argumenty o konieczności oddzielenia zasad prawa od zasad działania aparatu państwowego.

Według A. Jaroszyńskiego w prawie administracyjnym nie można obecnie odnaleźć norm, które miałyby znaczenie zasadnicze dla pozostałych rozwiązań prawnych. Trudno zatem mówić o zasadach prawa administracyjnego jako o normach prawnych. Autor jednocześnie zwraca uwagę, że nie byłoby racjonalne odrzucenie *a priori* takiej możliwości, nie wyklucza zatem, iż mogą pojawić się normy mające charakter zasad ogólnych. Za zasadę ogólną nie można uznać, jego zdaniem, logicznego wniosku z obowiązującego prawa, „mogą się bowiem zdarzyć takie sytuacje, że logiczne następstwo obowiązujących norm prawnych nie powinno zostać uznane za zasadę ogólną, gdyż nie odpowiadałoby to aktualnym poglądom na rolę danej instytucji w mechanizmie prawnym”.⁴⁵ Wnioski interpretacyjne stanowią natomiast jeden z elementów pozwalających na sformułowanie postulatu, który można uznać za zasadę ogólną. Postulaty te tworzone są drogą percepcji godnych tego wniosków z norm prawnych i praktyki funkcjonowania administracji.

W konkluzji swych rozważań A. Jaroszyński stwierdza, że generalnie zasadą ogólną prawa administracyjnego może być zarówno norma prawa, jak i postulat

⁴² *Ibid.*, s. 168–169.

⁴³ *Ibid.*, s. 165–166.

⁴⁴ A. Jaroszyński, *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977, s. 74–105.

⁴⁵ *Ibid.*, s. 85.

teoretyczny. Z uwagi na to, że aktualnie brak jest jednak norm–zasad, „musimy obracać się w kręgu postulatów zawierających syntetyczne oceny i wyrażających stany pożądane”.⁴⁶ Koncepcja ta wykazuje pewne zbieżności z koncepcją J. Starościaka, gdyż jako źródło zasad wskazuje zarówno przepisy obowiązującego prawa, jak i zjawiska o charakterze paraprawnym i pozaprawnym. Podobieństwo to wynika również z celów, jakim mają służyć zasady ogólne, a są nimi: ukierunkowywanie praktyki stosowania prawa oraz działalności prawotwórczej.

Szczegółowe rozważania na temat zasad ogólnych prawa administracyjnego zawarł w swym monograficznym opracowaniu K. Ziemiński. Za zasadę prawa uznał on „wypowiedź normatywną obowiązującą z uzasadnienia tetycznego, albo stanowiącą bądź choćby mogącą stanowić wzorzec przyjęcia określonego rozwiązania prawnego, której przypisuje się nadrzędne w stosunku do innych dyrektyw znaczenie w oparciu o przyjęte przesłanki formalne bądź materialne”.⁴⁷

Do formalnych przesłanek uznania norm za zasadnicze autor zaliczył następujące⁴⁸: określenie wprost przez prawodawcę, że pewnym ujętym w przepisach postanowieniom przypisuje znaczenie zasadnicze (np. zasady ogólne k.p.a.); zamieszczenie norm prawnych w akcie określonej rangi (np. Konstytucji); wyrażenie danych postanowień w oznaczonym akcie w sposób przesadzający o roli, jaką mają pełnić w stosunku do innych wyrażonych w tym akcie (np. postanowienia zamieszczone w preambułach, częściach ogólnych ustaw); szczególnie szeroki zakres normowania czy zastosowania dyrektyw.

Z kolei za materialne przesłanki przesadzające o uznaniu norm za zasadnicze przyjmuje⁴⁹: fakt, że dana dyrektywa wyznacza elementy systemu preferencji, w którym znajdować mają uzasadnienie aksjologiczne normy systemu prawa; uzasadnienie aksjologiczne tych norm w wartościach uznawanych za najwyższe w proponowanym albo powszechnie przyjmowanym systemie preferencji; szczególny przedmiot regulacji; okoliczność, że określona dyrektywa stanowi rację dla całego szeregu innych norm.

K. Ziemiński zastrzega jednocześnie, iż wymienione kryteria uznawania wypowiedzi za zasadnicze nie stanowią katalogu zamkniętego.

Za zasady prawa uznaje on dwa rodzaje dyrektyw, tj. normy prawa obowiązującego, które określa mianem zasad *in concreto* (konkretnych), oraz normy stanowiące wzorzec określonego rozwiązania prawnego i te nazywa zasadami *in abstracto* (abstrakcyjnymi). Zasady konkretne są obowiązującymi normami prawa, nawet jeśli nie zostały wyrażone w prawie stanowionym. Traktuje się je bowiem jako trwałe element kultury prawniczej, konieczność obowiązywania którego jest tak oczywista, że nie wymaga żadnego uzasadnienia. Natomiast zasady abstrakcyjne to for-

⁴⁶ *Ibid.*, s. 86.

⁴⁷ K. Ziemiński, *op. cit.*, s. 77.

⁴⁸ *Ibid.*, s. 76.

⁴⁹ *Ibid.*, s. 76–77.

mułowane pod adresem prawodawcy postulaty oraz wypowiedzi dyrektywne, które nie zostały ujęte jako propozycja określonej regulacji prawnej, jednakże z uwagi na ich charakter mogące pełnić taką funkcję. Samoistne źródła tych zasad stanowią: czynnik polityczny, różne działy nauki prawa oraz praktyka funkcjonowania organów administracji. Stanowią one zespół norm funkcjonujących obok norm prawa, pełniąc funkcję uzupełniającą w stosunku do nich. Regulują one te kwestie, które nie są poddane regulacji normom prawa, bądź też co do których pozostawiono z mocy prawa pewien margines swobody.

Zadań tak ujmowanych zasad prawa K. Ziemiński upatruje w wyznaczaniu kierunku pracom legislacyjnym, ujednoceniu praktyki stosowania prawa, zapewnieniu elastyczności działań administracji oraz kierunku działań podejmowanych w granicach uznania administracyjnego. Ponadto wskazuje, że pełnią one rolę dyrektyw interpretacyjnych i służą do wypełniania luk w prawie administracyjnym.

Przedstawione powyżej różnice w sposobie ujmowania zasad ogólnych prawa administracyjnego doprowadziły do wyodrębnienia zasad nowego typu, tj. zasad dobrej administracji, nazywanych też zasadami administracji, zasadami dobrego administrowania, zasadami sprawnego działania, zasadami funkcjonowania administracji itp.⁵⁰ Pojawienie się tego typu zasad stanowiło m.in. konsekwencję zaliczenia do zasad ogólnych przez niektórych autorów jedynie obowiązujących norm prawa, a pomijania postulatów oraz zaleceń o charakterze prakseologicznym. Te właśnie dyrektywy są określane zasadami dobrej administracji.

Na potrzebę ujmowania zasad ogólnych prawa administracyjnego jako zasad regulujących działania samej administracji zwróciła uwagę T. Górczyńska. Propozycja ta została zainspirowana rozróżnieniem zasad tworzenia prawa i zasad stosowania prawa. Spostrzeżenie, że „nie każda czynność administracji może być zawsze *expressis verbis* zakwalifikowana jako »stosowanie prawa«, że istnieją też działania administracyjne, które nie muszą być wprost »stosowaniem prawa«”, uzasadnia – zdaniem autorki – odnoszenie zasad nie tyle do samego prawa administracyjnego, co do organizacji administracji i kwalifikowanie ich jako ogólnych zasad funkcjonowania administracji”.⁵¹ Wydaje się jednak, że zasadne jest rozróżnienie zasad ogólnych prawa administracyjnego od zasad dobrej administracji, zwłaszcza że nauka administracji formułuje coraz to nowe zalecenia zmierzające do usprawnienia działań administracji.

Niezależnie od różnych sposobów rozumienia pojęcia „zasad prawa” w nauce prawa administracyjnego, powstaje wątpliwość, czy uzasadnione jest konstruowanie tego pojęcia wyłącznie na użytek prawa i nauki prawa administracyjnego. Jest to

⁵⁰ J. Supernat, *Zasady dobrej administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji, Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002, pod red. Z. Niewiadomskiego i Z. Cieślaka, Warszawa 2003, s. 598–615. W cytowanej wyżej monografii K. Ziemiński określa te stosuje na oznaczenie zasad abstrakcyjnych; por. K. Ziemiński, *op. cit.*, s. 98–99.

⁵¹ T. Górczyńska, *Rola zasad ogólnych w działaniu administracji (na marginesie dyskusji w Instytucie Państwa i Prawa PAN)*, „Organizacja – Metody – Technika” 1978, nr 4, s. 37–38.

pojęcie na tyle uniwersalne, że można by je zaliczyć do tych kategorii pojęciowych, podstawowych dla całego prawoznawstwa, które obejmują konstrukcje wspólne dla całego systemu prawa. Należy natomiast podkreślić szczególne znaczenie, jakie słusznie przypisuje się zasadom prawa administracyjnego. Zwłaszcza w pracach J. Starościaka prezentowany był pogląd, że zbudowanie katalogu zasad prawa administracyjnego jest niezbędną przesłanką podjęcia prac kodyfikacyjnych z zakresu tego działu prawa. W Polsce kilkakrotnie już podejmowano wysiłki na rzecz uchwalenia ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego⁵², zawierającej ogólne zasady prawa administracyjnego, ułatwiającej ujednoczenie rozumienia podstawowych instytucji tego prawa oraz usuwanie luk, jakie na tym obszarze występują bądź pojawiają się w przyszłości. W kolejnych projektach wskazanej ustawy eksponowano normatywny charakter jej postanowień.

3. ZASADY PRAWA W DOKTRYNIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Pojęcie zasad postępowania administracyjnego bywa w doktrynie najczęściej utożsamiane z zasadami ogólnymi k.p.a., a więc normami prawa pozytywnego, wyodrębnionymi *expressis verbis* w rozdziale 2 działu I kodeksu w art. 6–16 (przed nowelizacją z 31 stycznia 1980 r.⁵³ w art. 4–12). Według E. Iserzona zasady ogólne to „normy obowiązujące – »fundament całej budowy postępowania administracyjnego« (uzasadnienie). Są to normy, których przestrzeganie jest wstępnym warunkiem praworządnego działania administracji w dziedzinie indywidualnych spraw w zakresie k.p.a.”⁵⁴ Zdaniem S. Rozmaryna „chodzi tutaj z reguły o przepisy wyjęte niejako przed nawias, a więc wspólne dla całości postępowania administracyjnego”⁵⁵ Podobnie ujmują zasady ogólne Z. Janowicz, mianowicie jako podstawowe, przewodnie reguły, podług których zbudowane jest całe postępowanie administracyjne i które zostały uznane za takie przez ustawodawcę.⁵⁶ Pogląd o ujmowaniu zasad

⁵² Zob. Z. Leoński, *Projekt ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego*, „Organizacja – Metody – Technika” 1988, nr 2, s. 2 i n.; J. Świątkiewicz, *Koncepcja projektu ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 8, s. 18 i n.; J. Borkowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego a porządkowanie legislacji administracyjnej*, [w:] *Legislacja administracyjna*, Gdańsk 1993, s. 7 i n.; D. R. Kijowski, *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. J. Bociowi*, pod. red. J. Supernata, Wrocław 2009, s. 290 i n.

⁵³ Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. nr 4, poz. 8.

⁵⁴ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1964, s. 9.

⁵⁵ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 889.

⁵⁶ Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i Postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982, s. 81.

postępowania administracyjnego jako zasad ogólnych k.p.a. zdają się podzielać m.in. K. Jandy-Jendroška i J. Jendroška⁵⁷, J. Służewski⁵⁸, W. Dawidowicz⁵⁹, A. Wróbel⁶⁰. Tak rozumiane zasady prawa odpowiadają normatywnej koncepcji zasad prawa J. Wróblewskiego.

Odmianą koncepcję zasad ogólnych w postępowaniu administracyjnym zaproponował M. Wierzbowski. Autor podkreślił niejednoznaczność terminu „zasady ogólne” i wskazał, że może być on używany w różnych znaczeniach. Po pierwsze, termin ten może oznaczać „najważniejsze reguły, które – choć nie muszą być bezpośrednio wyrażone w ustawie – wynikają jednak z istoty postępowania administracyjnego i determinują jego budowę. (...) Są to więc zasady, które wyprowadzane są często z wielu przepisów, przesadzają o modelu danego procesu”⁶¹. Znajdują one odbicie w wielu przepisach k.p.a. Po drugie, przez zasady ogólne można rozumieć katalog zawarty w rozdziale 2 kodeksu, zatytułowanym „zasady ogólne”. Zostały w nim zawarte zarówno niektóre zasady przesadzające o modelu postępowania, jak i zasady będące wytycznymi działania dla organów administracji, a nie odzwierciedlone już w dalszych przepisach k.p.a.⁶² Zestawiając koncepcję zasad ogólnych M. Wierzbowskiego z koncepcją zasad prawa środowiska poznańskiego, można uznać, że pierwsze ze znaczeń odpowiada zasadom prawa w ujęciu opisowym, a drugie zasadom prawa w znaczeniu dyrektywalnym.

Pogląd o umownym charakterze zasad ogólnych zaprezentowała A. Wiktorowska. Jej zdaniem określenie pojęcia zasady jest kwestią konwencji, zależną od potrzeb badawczych. Autorka wskazuje, że przez zasady ogólne trzeba rozumieć nie tylko normy uznane za takie przez samego ustawodawcę, ale również te niesformułowane wprost, ale dające się sformułować poprzez interpretację poszczególnych przepisów lub grup przepisów kodeksu albo innych aktów prawnych.⁶³

Powyższa uwaga wydaje się szczególnie istotna, zwłaszcza że w postępowaniu administracyjnym obok zasad ogólnych zawartych w k.p.a. znajdują zastosowanie także zasady wywodzone z przepisów Konstytucji RP, ratyfikowanych umów międzynarodowych, aktów prawa europejskiego, a także europejskich standardów procedury administracyjnej *soft law*. Ponadto zasady te dopełniają reguły sformułowane w drodze orzecznictwa polskich sądów administracyjnych i trybunałów europejskich oraz zasady wskazane przez doktrynę jako uogólnienie poszczególnych

⁵⁷ K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, t. III, s. 171.

⁵⁸ J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 35.

⁵⁹ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 36.

⁶⁰ A. Wróbel, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 29.

⁶¹ M. Wierzbowski, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2004, s. 16.

⁶² *Ibid.*, s. 17.

⁶³ A. Wiktorowska, *Zasady ogólne KPA*, „Organizacja – Metody – Technika” 1979, nr 4, s. 37.

rozwiązań prawnych, charakterystycznych dla przyjętego przez ustawodawcę modelu procesowego.⁶⁴ Z tymi zasadami łączą się swoją treścią zasady ogólne k.p.a., a jeśli chodzi o zasady wynikające z aktów prawa powszechnie obowiązującego, to zasady zawarte w k.p.a. dopełniają je z racji przystosowania do celów i toku czynności postępowania administracyjnego. Można więc mówić o pewnej hierarchii zasad, którym jest przyporządkowana zarówno regulacja prawa postępowania administracyjnego, jak i działania organów administracji publicznej w sprawach indywidualnych rozpatrywanych i załatwianych w postępowaniu administracyjnym.⁶⁵

Wydaje się, że zasady prawa w postępowaniu administracyjnym należy rozumieć jako prawnie wiążące dyrektywy postępowania. Zasadami prawa będą normy prawne zawarte w aktach prawnych obowiązujących, a także wnioski wyprowadzone z analizy obowiązujących przepisów. Ten drugi typ zasad nie jest formułowany bezpośrednio przez ustawodawcę, powstaje w drodze wykładni doktrynalnej bądź w procesie stosowania prawa, najczęściej orzecznictwa sądowego, głównie dzięki rozumowaniu indukcyjnemu. Z norm ogólnych występujących w tekstach aktów prawnych można wyprowadzić szczegółowe zasady prawa, tym razem stosując metodę rozumowania dedukcyjnego.⁶⁶ Zasad prawa (zasad ogólnych) postępowania administracyjnego należy szukać zatem przede wszystkim w przepisach k.p.a., a także przepisach Konstytucji i ratyfikowanych umów międzynarodowych, tj. w art. 14 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, które należy stosować odpowiednio w postępowaniu administracyjnym. Jeśli chodzi o zasady ogólne prawa wspólnotowego, w doktrynie wskazuje się, że obowiązek ich przestrzegania przez organy administracji publicznej odnosi się do załatwiania tych spraw administracyjnych, w których występuje element wspólnotowy, natomiast w sprawach, w których mają zastosowanie przepisy k.p.a., nakaz ich respektowania jest skorelowany z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich Unii Europejskiej.⁶⁷ Z kolei zalecenia zawarte w aktach europejskiego *soft law*, a więc rezolucje i rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy, kierowane do organów władzy publicznej państw członkowskich tej organizacji, tworzą zobowiązania polityczne o semiimperatywnym charakterze. Stwarza to swoisty mechanizm wykonawczy tego typu aktów, przy zastosowaniu podstawowej zasady prawa międzynarodowego – *pacta sunt servanda*.⁶⁸ Sfor-

⁶⁴ Por. C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Kraków 2005, s. 94 i n.

⁶⁵ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 30–31.

⁶⁶ Por. L. Żukowski, [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 42–43.

⁶⁷ Z. Kmieciak, *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla procesu orzekania przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej*, „ZN Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2, s. 9 i n.

⁶⁸ J. Dobkowski, *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treść)*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, pod red. J. Niczyporka, Lublin 2010, s. 133–134.

mułowane w nich zasady są powiązane treściowo z wiążącymi normami prawa międzynarodowego, a w pewnym zakresie je uzupełniają i choć nie przypisuje się im waloru powszechnie obowiązującego prawa, państwa członkowskie Rady Europy dążą do możliwie pełnej ich realizacji.⁶⁹ Zasady prawa administracyjnego (materialnego i procesowego) przyjmowane w prawie europejskim są zawarte w opracowaniu przygotowanym przez komisję ekspertów państw członkowskich Rady Europy, autoryzowanym dnia 31 maja 1996 r. przez Europejski Komitet Współpracy Prawnej Rady Europy oraz rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 20 czerwca 2007 r. – Prawo do dobrej administracji. Podejmując tę ostatnią, wzięto pod uwagę m.in. zasady przyjęte w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (nazywanym też Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji), którego postanowienia mają w polskich warunkach pomocniczy charakter wobec uregulowań zawartych w k.p.a.

W kontekście rozważań na temat koncepcji zasad prawa godny uwagi jest pogląd Z. Kmiecika⁷⁰, który wskazuje, że zasady ogólne k.p.a. cechuje znaczna niejednorodność rodzajowa, co przejawia się, zdaniem autora, w zróżnicowaniu stopnia ich abstrakcji i zakresu obowiązywania. Podnosi on, że wśród zasad ogólnych k.p.a. można wyróżnić takie, które wykazują wszelkie znamiona zasad w rozumieniu typologii stworzonej przez R. Dworkina i poddanej modyfikacjom przez R. Alexy'ego. Wymagają one wobec tego ustawicznych zabiegów optymalizacji w toku procesu stosowania prawa, z czym wiąże się możliwość i potrzeba rekonstruowania elementów ich treści na tle okoliczności konkretnego przypadku. Zasady wyrażają pewną idealną powinność, jaka powinna być wypełniona w możliwie najwyższym stopniu, przy czym stopień ten jest uzależniony od prawnych i faktycznych możliwości. Z. Kmiecik do zasad zalicza m.in.: zasadę dochodzenia do prawdy obiektywnej (art. 7), ochrony zaufania (art. 8), udzielania informacji stronom i innym uczestnikom postępowania (art. 9), wysłuchania stronom (art. 10), przekonywania (art. 11), szybkości i prostoty postępowania (art. 12). Jednocześnie wskazuje on, że wśród zasad ogólnych k.p.a. możemy wyróżnić i takie normy, które odpowiadają pojęciu reguł według przywołanej typologii. Zgodnie z przywołaną koncepcją teoretyczną cechą reguł jest to, że „ich przestrzeganie (a zatem i naruszenie) rozpatrywane jest wyłącznie w konwencji „zero-jedynkowej”. Stosowanie określonej zasady traktowanej jako reguła prawna oddaje powiedzenie: „wszystko albo nic”.⁷¹ Do tej kategorii pojęciowej autor zalicza: zasadę praworządności (art. 6 i 7), dwuinstancyjności postępowania (art. 15), trwałości decyzji ostatecznych (art. 16 § 1) i sądowej kontroli decyzji administracyjnych (art. 16 § 2).

Zasady ogólne k.p.a. są ogólne z definicji. Zostały tak nazwane w sposób wiążący przez ustawodawcę, lecz ich ogólność wynika z innych przyczyn.

⁶⁹ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 30.

⁷⁰ Z. Kmiecik, *Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 9, s. 7–8.

⁷¹ *Ibid.*, s. 8.

Po pierwsze, zasady ogólne k.p.a. są normami prawa, które dotyczą przede wszystkim ogólnego postępowania administracyjnego i obowiązują w nim w pełnym zakresie, we wszystkich jego stadiach i instancjach. Zagadnienie stosowania zasad ogólnych w pozostałych postępowaniach uregulowanych w kodeksie jest powiązane z zakresem stosowania do tych postępowań przepisów ogólnego postępowania administracyjnego. Zasady ogólne stosuje się odpowiednio w postępowaniach przed innym (niż organy administracji publicznej) organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji (art. 1 pkt 2 k.p.a.), w sprawach wydawania zaświadczeń (art. 1 pkt 4 k.p.a.), w sprawach skarg i wniosków (art. 2 k.p.a.) oraz w sprawach ubezpieczeń społecznych (art. 180 k.p.a.).

Zasady ogólne stosuje się także w tzw. postępowaniach wyłączonych (art. 3 § 2 i 3 k.p.a.), jeżeli przepisy regulujące te postępowania odsyłają do kodeksu. Natomiast w przypadku gdy przepisy normujące postępowania wyłączone nie zawierają takiego odesłania, dopuszcza się możliwość odpowiedniego (pożytkowego) stosowania zasad, jeśli w powyższych postępowaniach brak odrębnego uregulowania określonych zagadnień. Zasady ogólne postępowania administracyjnego, sformułowane w k.p.a., mogą mieć znaczenie wytycznych interpretacyjnych również w tych dziedzinach wyłączonych.⁷²

Zbędne wydaje się natomiast stosowanie zasad ogólnych w procesie interpretacji i wykładni administracyjnego prawa materialnego. Dyrektywy wynikające z tych zasad ogólnych k.p.a., które ewentualnie mogłyby być przydatne (tj. praworzadności, uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli oraz pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa) można bowiem wyprowadzić z zasad konstytucyjnych.⁷³ W doktrynie prezentowane są również odmienne poglądy, których autorzy wskazują, że znaczenie zasad ogólnych k.p.a. nie ogranicza się do spraw ściśle proceduralnych, że mogą one znaleźć zastosowanie w wykładni i ocenie poszczególnych instytucji prawa materialnego.⁷⁴

⁷² S. Rozmaryn, *op. cit.*, s. 890.

⁷³ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 116; podobnie Z. R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2008, s. 59. Stanowisko kwestionujące potrzebę przenoszenia zasad procesowych do procesu interpretacji norm prawa materialnego przyjmuje też W. Dawidowicz, podnosząc, że „jeżeli staniemy na powszechnie przyjmowanym w prawoznawstwie stanowisku, że w sferze stosowania prawa przepisy procesowe mają, w stosunku do prawa materialnego, znaczenie instrumentalne – to chyba jest nie do pomyślenia jakiegokolwiek »kształtowanie« przepisów prawa administracyjnego przez przepisy procesowe” (W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 50).

⁷⁴ F. Longchamps, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 911. Podobnie J. Borkowski, zdaniem którego zasady ogólne ustanawiają również szczególnie doniosłe, wiążące dyrektywy w zakresie wykładni przepisów prawa materialnego i procesowego. Z treści ich wynika obowiązek organu takiego stosowania prawa materialnego i prawa procesowego, ażeby w rozstrzygnięciu sprawy co do istoty oraz w trybie postępowania zachować wszystkie ustanowione w art. 6–16 zasady ogólne” (J. Borkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1989, s. 58).

W tym miejscu należy rozpatrzyć, jaki wpływ na ustalenie treści zasad ogólnych postępowania administracyjnego będzie miało uchwalenie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego (powoływanej dalej jako: p.o.p.a.). W 2008 r. zakończył prace zespół powołany przez Rzecznika Prawa Obywatelskich, przedstawiając trzecią już wersję projektu wskazanej ustawy. Projektowi temu, mimo że został poddany osądowi środowiska naukowego, nie nadano jednak biegu legislacyjnego. Zakładając, że w perspektywie najbliższych lat dojdzie do uchwalenia ustawy p.o.p.a., wyłoni się problem jej współstosowania z przepisami k.p.a. Autorzy zaprojektowanej regulacji przesadzili o subsydiarnym charakterze przepisów p.o.p.a. w stosunku do uregulowań prawa procesowego i materialnego. Znalazło to wyraźne odzwierciedlenie w brzmieniu art. 1 p.o.p.a., według którego przepisy tej ustawy miałyby zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy dane zagadnienie nie zostało unormowane w odrębnych ustawach. Trzeba jednak zauważyć, że wiele postanowień projektu p.o.p.a. mocno wkracza w materię zasad ogólnych k.p.a., toteż praktyka będzie musiała uporać się z kwestią wypracowania odpowiedniej formuły rekonstruowania ich treści.⁷⁵

Po drugie, zasady ogólne k.p.a. są normami prawnymi, które mają być realizowane poprzez istniejące instytucje kodeksowe. Stanowią one wiążącą wytyczną przy stosowaniu wszystkich przepisów k.p.a., gdyż są jednocześnie wskazówką interpretacyjną i obowiązującym przepisem prawnym. Wszystkie instytucje zawarte w kodeksie winny być interpretowane zgodnie z zasadami ogólnymi. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w układzie kodeksu, a więc umieszczeniu zasad ogólnych na początku aktu prawnego, w którym uregulowano konkretne instytucje postępowania administracyjnego. Dla realizacji zasad ogólnych powinny być przewidziane odpowiednie instytucje zawarte w przepisach k.p.a. Stąd też można przyjąć, że przepisy szczegółowe k.p.a. pełnią funkcję instrumentalną wobec zasad, gdyż służą urzeczywistnieniu ich treści. Zasady powinny wpływać na kształtowanie treści tych instytucji tak na etapie tworzenia, jak i stosowania prawa.⁷⁶ Cechą charakterystyczną zasad ogólnych jest więc to, że znajdują one z reguły współzastosowanie wraz z każdym przepisem kodeksu, tzn. ilekroć organy administracji stosują przepisy kodeksu, powinny współstosować te zasady ogólne.⁷⁷

Po trzecie, zasady ogólne nie wprowadzają żadnych nowych, samoistnych instytucji, nie rozszerzają katalogu instytucji postępowania administracyjnego. Istnieje ścisła zależność między zasadami ogólnymi a innymi przepisami k.p.a. Przepisy szczegółowe kodeksu powinny stanowić konkretyzację treści zasad ogólnych, być gwarancją realizacji tych zasad. Wyjątki od zasad ogólnych wynikają

⁷⁵ Z. Kmieciak, *Problem funkcji...*, s. 15; zob. też D. R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego a Kodeks postępowania administracyjnego – zagadnienia ogólne*, [w:] *Kodyfikacja postępowania...*, s. 293–304.

⁷⁶ A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 37.

⁷⁷ S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1959, z. 4, s. 636–637.

байд з роздіалу 2, байд з далшых роздіалів кодексу oraz з przepisów szczególnych i zgodnie z przyjętymi regułami wykładni powinny być interpretowane ściśleńiająco.⁷⁸ Wydaje się jednak, że sytuacje, w których przepisy szczegółowe ograniczają działanie zasady, powinny należeć do nielicznych, bowiem to rolą zasad ogólnych jest wyznaczanie treści i zakresu instytucji procesowych, a nie sytuacja odwrotna, tj. przyjęcie, że to treść instytucji zawartych w k.p.a. wyznacza granice zasad. Wyjątki od zasad ogólnych powinny być nieliczne, gdyż w przypadku ich wielości zastosowanie zasady w praktyce mogłoby zostać poważnie ograniczone, a w rezultacie doprowadzić do obowiązywania zasady przeciwnej.

Zasady ogólne k.p.a. traktowane były początkowo przez administrację jako swego rodzaju deklaracje, instrukcyjne zalecenia dla praktyki, podczas gdy w nauce dominował pogląd o normatywnym charakterze tych zasad. Dziś powszechnie przyjmuje się, że zasady ogólne k.p.a. stanowią normy prawne obowiązujące, „wobec czego ich naruszenie ma być traktowane jako naruszenie prawa, a co za tym idzie – naruszenie praworządności. (...) Ma to bardzo istotne konsekwencje prawne, gdyż dzięki temu organy powołane do czuwania nad legalnością nie tylko mogą, lecz powinny kontrolować stosowanie tych wszystkich zasad jako norm prawnych”.⁷⁹ Za normatywnym charakterem zasad ogólnych k.p.a. opowiedział się także NSA w wyroku z dnia 4 czerwca 1982 r., przyjmując, że: „zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza w art. 7–11 k.p.a. są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury.”⁸⁰

W piśmiennictwie wskazuje się, że rola zasad ogólnych k.p.a. polega przede wszystkim na tym, że: ujednolicają wykładnię przepisów proceduralnych, gdyż podporządkowują reguły wykładni poszczególnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego pewnej naczelnej idei (wskazówce) zawartej w stosowanej zasadzie, a więc pełnią funkcję dyrektyw interpretacyjnych; mogą służyć do wypełniania ewentualnych luk w przepisach kodeksu dotyczących szczegółowych uregulowań; wzmacniają pozycję procesową strony, gdyż dyrektywy wynikające z nich dla organów prowadzących postępowanie są korzystne przede wszystkim dla stron.⁸¹

Niektórzy autorzy⁸² szerzej ujmują funkcje zasad ogólnych, wskazując, że przyczyniają się one do ujednolicania praktyki stosowania prawa administracyjnego, służą sterowaniu działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego, a także wypełnianiu luk istniejących w prawie administracyjnym w takim zakresie,

⁷⁸ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 57–58.

⁷⁹ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych...*, s. 889.

⁸⁰ I SA 258/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 54.

⁸¹ Z. R. Kmiecik, *op. cit.*, s. 65.

⁸² J. P. Tarno, *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SP-E 1986, t. XXXVI, s. 63; C. Martysz, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Małan, *Kodeks postępowania...*, s. 111–113.

w jakim dopuszczalność analogii w tej gałęzi prawa możemy dopuścić. Ponadto zapewniają elastyczność działań podejmowanych na podstawie przepisów prawa, stanowiąc niezbędne dopełnienie obowiązujących norm prawnych. Zasady ogólne, będąc trzonem regulacji procesowych, winny również wyznaczać kierunek pracom legislacyjnym.

Konkludując, należy stwierdzić, że pojęcie zasad ogólnych postępowania administracyjnego różnie bywa ujmowane przez doktrynę, a konstruowanie pojęcia zasad prawa wyłącznie na użytek nauki postępowania administracyjnego nie znajduje uzasadnienia. Można zauważyć, że współcześnie system zasad prawa obowiązujących w postępowaniu administracyjnym nie ogranicza się do zasad ogólnych uregulowanych w przepisach k.p.a. Zjawisko to nie powinno dziwić. „Przeobrażenia zachodzące w obrębie poszczególnych systemów prawnych, a zwłaszcza coraz wyraźniej dostrzegalna ich multicytryczność oraz strukturalna złożoność, sprawiają, że wypracowane niegdyś rozwiązania i instytucje prawa procesowego trwają, jednak nadawany jest im stopniowo nowy wymiar. Odbywa się to m.in. przez rozwijanie, także w innych państwach, koncepcji zasad ogólnych postępowania administracyjnego (...) jako konstrukcji otwartej, zespalającej właściwe dla demokratycznego państwa prawnego oraz europejskiej tradycji prawnej założenia i wartości”⁸³.

SUMMARY

The paper discusses the basic ways of presenting the principles of law in law theory and in special legal sciences, i.e. the science of law and administrative procedure. The paper consists of three parts. Part One presents a “model” interpretation of this issue found in jurisprudence: the conception of principles of law according to J. Wróblewski, who distinguished the principles of law system that are the principles of law in the strict sense and the postulates of law system; the conception of law theorists from the Poznań circles authored by S. Wronkowska, M. Zieliński, and Z. Ziemiński, who pointed to the principles of law in the descriptive and directival sense; the conception of R. Dworkin and R. Alexy, who defined the criteria for distinguishing principles from rules. Parts Two and Three discuss views on the concept and function of principles of law which function in the doctrine of administrative law and procedure, and compare them with the aforesaid conceptions of law theorists. When studying the concept of general principles of administrative procedure, the author emphasized the expanded system of these principles and the formulation of the conception of these principles as an open one, combining assumptions and values characteristic of the democratic law State and European tradition.

⁸³ Z. Kmiecik, *Problem funkcji...*, s. 16.