

ALEKSANDRA WIKTOROWSKA

Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego

Wprowadzenie

Zasady prawa są przedmiotem zainteresowań nie tylko dyscyplin szczegółowych¹, ale także, a może głównie – teorii prawa, której dorobek

¹ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych KPA*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12; A. Wiktorowska, *Zasady ogólne KPA*, „Organizacja – Metody – Technika” 1979, nr 4; eadem, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 1985 (maszynopis dostępny w Bibliotece WPiA UW); eadem, *Rola i znaczenie zasad ogólnych KPA (funkcje zasad)*, „Studia Iuridica” 1996, t. 32; eadem, *Metodologiczne aspekty badań nad koncepcją zasad ogólnych KPA (próba teoretycznego usystematyzowania zagadnień podstawowych)*, „Administracja – Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 4; M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, wyd. 15, Warszawa 2012; K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000; idem, *Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 9; P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009; G. Rząsa, w: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *KPA. Komentarz*, Warszawa 2011, art. 6; M. Wyrzykowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 2, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2012; A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 7; idem, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Organizacja – Metody – Technika” 1980, nr 6; J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982; J. Grabowski, *Działanie zasady lex retro non agit w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 3; M. Cieślak, *Konstrukcja zasad procesowych*, w: *Polska procedura karna*, Warszawa 1971; A. Marek, *Pojęcie zasady procesu karnego*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 3–4;

w tej dziedzinie jest dość pokaźny². Szczególnie przydatne dla rozważań prowadzonych w ramach dyscyplin szczegółowych wydaje się wypracowane w teorii prawa odróżnienie zasad-norm i zasad-postulatów³ oraz przyjmujący powyższe rozróżnienie podział na zasady w znaczeniu opisowym i zasady w znaczeniu dyrektywalnym⁴.

Zasada-norma i zasada-postulat – kategorie wprowadzone do teorii prawa przez J. Wróblewskiego, który utożsamia zasadę prawa z normą prawną sformułowaną *expressis verbis* w przepisach lub z konsekwencją logiczną norm prawnych, natomiast pod pojęciem postulatów rozumie dyrektywę postępowania nieznaną odzwierciedlenia w obowiązujących *de lege lata* przepisach prawa⁵.

Wydaje się, że w kwestii rozróżnienia zasad i postulatów zasadnie można sformułować następującą zależność: jeżeli nauka prawa zajmuje się zasadami właściwymi dla pewnej gałęzi prawa, w sytuacji gdy dziedzina ta jeszcze nie została ujednolicona i skodyfikowana, to można wówczas

M. Olszewski, *Ustrojowe i procesowe zasady orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 1978; W. Siedlecki, *Naczelnne zasady postępowania*, w: idem, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972; J. Jodłowski, Z. Resich, *Zasady naczelnne postępowania cywilnego*, w: idem, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1979; Z. Radwański, *Zasady prawa cywilnego*, w: idem, *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979; T. Zieliński, *Wspólne zasady prawa pracy i prawa administracyjnego*, w: idem, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977; W. Szubert, *Zasady prawa pracy*, w: idem, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1976; P. Czechowski, A. Stelmachowski, *Zasady prawa rolnego*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 12; A. Mogilnicki, *Ogólne zasady prawa*, Warszawa 1939.

² S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; idem, *Zasady prawa w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, z. 2; K. Opałek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974; J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959; idem, *Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1965, z. 42.

³ J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące...*, s. 18, 21; idem, *Zagadnienia teorii...*, s. 255–260. Blżej na temat sposobów pojmowania zasad prawa por.: M. Elbanowski, *Sprawozdanie z konferencji w KNP PAN nad referatem J. Starościaka: Zasady ogólne prawa administracyjnego*, w dniu 19 II 1966 r., „Państwo i Prawo” 1966, z. 6, s. 1073–1076; S. Wronkowska, *Sposoby pojmowania zasad prawa*. Dyskusja w KNP PAN, „Państwo i Prawo” 1972, z. 10, s. 166–169; T. Górzyska, *Sprawozdanie z konferencji w IPIP PAN nad referatem A. Jaroszyńskiego nt. Zasad ogólnych prawa administracyjnego* w dniu 16 XII 1977 r., „Organizacja – Metody – Technika” 1978, nr 4, s. 36–38; K. Ziemiński, *Sposoby rozumienia zasad prawa w polskiej nauce prawa administracyjnego*, „Organizacja – Metody – Technika” 1982, nr 7, s. 17–22.

⁴ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 10, 14–17, 18, 25, 28–48, 53, 107; S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 52–53.

⁵ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...*, s. 255–260; idem, *Prawo obowiązujące...*, s. 18–21.

utożsamiać zasadę z pewną wartością, którą kieruje się pod adresem prawodawcy jako pożądaný *de lege ferenda* stan rzeczy. Wartość ta przybiera formę postulatu, który nie ma oczywiście mocy obowiązującej; jeżeli natomiast wyodrębnia się z obowiązujących przepisów prawa albo na podstawie praktyki stosowania przepisów danej gałęzi prawa pewne ogólne, zasadnicze założenia, tożsame z głównymi tendencjami danej gałęzi prawa lub pewnego aktu normatywnego, to, dokonując interpretacji obowiązujących przepisów, wyodrębnia się właśnie zasady, które mają postać obowiązujących norm prawnych, jako że zostają wyinterpretowane z obowiązującego prawa.

W doktrynie prawa prezentowany jest również odmienny, jednak nieco odosobniony pogląd, głoszący, że „zasady nie są i nie mogą być wynikiem uogólnienia obowiązującego prawa. Wręcz przeciwnie, mają stanowić podstawę do tworzenia prawa oraz poszczególnych jego instytucji, wynikają zaś z życia będącego ich źródłem i z treści stosunków społecznych”⁶.

Trafne i celowe teoretycznie oraz pożyteczne wydaje się także, znane teorii prawa, rozróżnienie zasad w znaczeniu opisowym i dyrektywalnym.

Zasada w znaczeniu opisowym relacjonuje sposób ukształtowania pewnych instytucji prawnych⁷. Opisowe ujęcie zasady sprowadza się do przedstawienia możliwości wyboru różnych typów rozwiązań instytucjonalnych w pewnej sferze prawa⁸. Natomiast zasada w znaczeniu dyrektywalnym utożsamia się z nakazem lub zakazem postępowania⁹. Zasada w tym ujęciu jest zatem tożsama z dyrektywą mającą adresata, którego sytuacja prawna jest zdeterminowana treścią nakazu lub zakazu wynikającego z tej dyrektywy. Dyrektywalne pojmowanie zasady związane jest więc z ustaleniem tego, co i jakim podmiotom oraz w jakich okolicznościach jest przez daną zasadę-normę (zasadę-postulat) nakazane, zakazane lub dozwolone¹⁰. Zasada w znaczeniu dyrektywalnym może być albo normą prawną – jeżeli wynika z obowiązującego prawa, albo postulatem, ale zawsze przybiera formę dyrektywy, czyli normy postępowania.

⁶ Por. wypowiedź K. Biskupskiego w KNP PAN w dniu 19 II 1966 r., „Państwo i Prawo” 1966, z. 6, s. 1073–1976.

⁷ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 6, 10, 25, 28–48; S. Biernat, op. cit., s. 52.

⁸ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 72.

⁹ Ibidem, s. 14–15, 17–18, 25, 28–48, 53, 107.

¹⁰ Ibidem, s. 178.

Wydaje się, że zasygnalizowane wyżej różne sposoby pojmowania zasad prawa nie wynikają ani z dowolności, ani z arbitralności poszczególnych autorów zajmujących się tą problematyką. Są to raczej kategorie pełniące funkcje instrumentu badawczego, dobrane odpowiednio do wyznaczonego celu badawczego¹¹.

1. Próba zdefiniowania zasady ogólnej

Możliwość przyjęcia na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego¹² rozróżnienia na zasady-normy i zasady-postulaty oraz na zasady w znaczeniu opisowym i dyrektywalnym oparta jest na przyjętej przez ustawodawcę koncepcji unormowania postępowania administracyjnego ogólnego.

Wszędzie tam, gdzie zasada ogólna została sformułowana *expressis verbis* w przepisach k.p.a. nie ma wątpliwości co do zakwalifikowania jej jako normy prawnej. Natomiast w przypadku gdy pewną instytucję procesową nazwiemy zasadą i traktujemy jako gwarancję innej zasady ogólnej, tam mamy do czynienia albo z zasadą-normą, o ile została sformułowana w przepisach k.p.a., albo z zasadą-postulatem. Natomiast dychotomiczny podział zasad ogólnych k.p.a. na zasady w znaczeniu opisowym i dyrektywalnym okazuje się niecelowy. Samo dyrektywne ujęcie zasady ogólnej nie wyczerpuje bowiem treściowo konstrukcji prawnej zasady. Pozostawia na uboczu takie zagadnienia, jak system wyjątków od zasady oraz prawne jej zabezpieczenie. Ujęcie tylko dyrektywne nie wychwytuje w dostatecznym stopniu zakresu normowania danej zasady¹³. Stąd też zachodzi konieczność dopełnienia tego sposobu pojmowania zasady sposobem opisowym, który uwzględnia zakres przejawiania się zasady w przepisach szczegółowych, czyli określa wyjątki i gwarancje dla zasady. Stosując taką metodę, nie można zagubić żadnego z elementów konstruujących pojęcie zasady ogólnej, a zwłaszcza jej normatywnego charakteru.

¹¹ Ibidem, s. 28; M. Cieślak, *Zasady procesu karnego*, w: idem, *Wprowadzenie do nauki procesu karnego*, Kraków 1967, s. 161.

¹² Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

¹³ Pojęcie „zakresu normowania” normy oznacza „wyznaczenie określonej klasy czynów nakazanych i zakazanych (jako niezgodnych z nakazanymi w danych okolicznościach); jest to stopień ogólności normy”, cyt. za: S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 18.

W konkluzji można zatem stwierdzić, że zamiast dzielić zasady ogólne k.p.a. na zasady dyrektywalne i opisowe, słuszne wydaje się wyodrębnienie w każdej z nich dwu, związanych ze sobą aspektów – aspektu opisowego i aspektu dyrektywalnego zasady. Zasady w znaczeniu opisowym, czyli skonstruowane w ten sposób, że wprowadzają w swej treści konkretne instytucje procesowe, zamiast formułować wprost nakaz lub zakaz postępowania (np. zasada ugodowego załatwiania spraw spornych – instytucję ugody, zasada dwuinstancyjności – instytucję środka prawnego, zasada trwałości decyzji ostatecznych – instytucję prawomocności), mogą przecież przybrać formę zasad dyrektywalnych, czyli zasad sformułowanych jako dyrektywy powinnoego zachowania się adresatów. Przykładowo, opisowo pojmowana zasada sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych (działań administracji), wprowadzająca do postępowania np. instytucję skargi na decyzję i instytucję sądu administracyjnego, jako podmiotu kompetentnego w kwestii rozpatrzenia tej skargi, w ujęciu dyrektywalnym może przybrać formułę zezwolenia uprawnionym podmiotom na zaskarżenie decyzji administracyjnej do sądu administracyjnego i nakazu sprawdzenia legalności tej decyzji przez sąd administracyjny.

Wydaje się zatem, że zasadnie można sformułować następujący wniosek: analizując zasady ogólne k.p.a., nie można poprzestać tylko na opisowym ujęciu zasady ogólnej. Oznacza to bowiem potraktowanie danej zasady w sposób statyczny i jedynie komentatorski. Jest to prawidłowe, ale niepełne ujęcie danej zasady. Podobnie nie można poprzestać jedynie na ujęciu dyrektywalnym, które omija problematykę gwarancji i wyjątków od zasady. Konieczne zatem wydaje się uzupełnienie ujęcia dyrektywalnego zasady jej ujęciem opisowym.

Kolejno można podjąć próbę zdefiniowania zasady ogólnej k.p.a. Jest to bowiem, obok sposobu pojmowania zasad, niezbędny element w wypracowaniu teoretyczno-prawnej koncepcji zasad ogólnych k.p.a. Skonstruowanie definicji zasady ogólnej k.p.a. poprzedzi zaprezentowanie zespołu cech normy prawnej, uznanej za zasadę ogólną k.p.a. Przyjmując bowiem tożsamość zasady ogólnej k.p.a. z normą prawną. Stąd zatem:

1. Zasada ogólna k.p.a. to sformułowana wprost w przepisach ogólnych i przejawiająca się w przepisach szczegółowych k.p.a. norma prawna, wyznaczająca sposób zachowania się uczestników postępowania administracyjnego oraz prawodawcy. Jako norma prawna zasada składa się z hipotezy, dyspozycji i sankcji. Dyspozycją jest tu reguła powinnoego lub dozwolonego zachowania się, hipotezą – okoliczności, w których

dopuszczalne jest to zachowanie się, natomiast sankcją – system gwarancji wzmacniających generalny nakaz lub zakaz płynący z dyspozycji zasady ogólnej. Ograniczeniem sankcji (gwarancji) jest natomiast system wyjątków od zasady.

2. Zasady ogólne k.p.a., mając uzasadnienie tetyczne oraz aksjologiczne¹⁴, wskazują pewne, uznane za nadrzędne przez ustawodawcę, wartości, których realizacji mają służyć normy obowiązujące prawa o postępowaniu administracyjnym ogólnym. Zasady są odzwierciedleniem tendencji rozwojowych lub regresywnych, którym ulega procedura administracyjna pod wpływem rozwoju lub regresu tendencji politycznych i kultury prawno-politycznej. Dlatego też zasady ogólne k.p.a. traktowane są zarówno w fazie tworzenia prawa, jak i jego stosowania jako instrumenty modelowania postępowania administracyjnego.

3. Na teoretyczne pojęcie zasady ogólnej składa się jej forma oraz treść. Na gruncie konkretnego systemu normatywnego zasada przybiera formę albo sformułowanej wprost w przepisach dyrektywy postępowania, albo dyrektywy wyinterpretowanej z przepisów, albo zespołu skorelowanych ze sobą instytucji procesowych, mających oparcie w przepisach obowiązującej ustawy procesowej. Stąd też mówiąc o formie zasady ogólnej, należy brać pod uwagę aspekt dyrektywalny oraz opisowy ujmowania zasad prawa. Aspekt opisowy zasady ma tu znaczenie w tym sensie, że tworzy pojęcie tzw. gwarancji realizacji zasady, czyli konkretnych instytucji procesowych przewidzianych przez ustawodawcę dla realizacji danej zasady. Przebadanie tych instytucji oznacza właśnie analizę zasad ogólnych w ujęciu opisowym. Natomiast ujęcie dyrektywne zasady oznacza poszukiwanie preferowanej przez ustawodawcę normy. Ta norma, jako preferowana, uzyskuje priorytet przed innymi normami postępowania – co nadaje jej walor dyrektywy zasadniczej i bardziej ogólnej niż inne normy. Natomiast na treść zasady ogólnej k.p.a. składa się nakaz, zakaz lub pozwolenie płynące z dyspozycji dyrektywy wyinterpretowanej z przepisów kreujących zasadę. Treść zasady wynika zatem bezpośrednio z jej dyrektywalnego ujęcia, zaś jedynie pośrednio z jej ujęcia opisowego.

4. Zasada ogólna k.p.a. ma znacznie większy niż inne normy tego kodeksu stopień ogólności. Ta ogólność przejawia się w kilku płaszczyznach:

¹⁴ Pojęcia te przyjmuję za S. Wronkowską, M. Zielińskim, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 16–17.

a) zasada ogólna k.p.a. jest sformułowana w przepisie artykułującym ją wprost bardzo szeroko i na ogół bezwyjątkowo;

b) na ogół przepis formułujący zasadę nie wprowadza samodzielnych instytucji postępowania, lecz służy lepszemu zrozumieniu istniejących instytucji postępowania administracyjnego;

c) przepis formułujący wprost zasadę ogólną ma zastosowanie w każdej fazie postępowania, gdzie jest współstosowany z odpowiednimi przepisami szczegółowymi k.p.a.;

d) zasady ogólne k.p.a. mogą znaleźć zastosowanie w innych poza ogólnym postępowaniem administracyjnym dziedzinach funkcjonowania administracji publicznej. Nie wypowiadam się jednak w tym miejscu, czy jako normy prawne, czy też jako postulaty, bowiem zagadnienie to zostanie omówione w odrębnym opracowaniu.

Cecha ogólności, jakkolwiek niezbędna, nie jest jednak elementem wystarczającym do zakwalifikowania pewnej dyrektywy jako zasady prawa. Może się bowiem zdarzyć tak, że zasadą jest właśnie wyjątek od reguły. Dlatego też również inne cechy, np. elementy ocenne w treści normy, szeroko określony zakres normowania i szeroki zakres zastosowania normy, są niezbędne w definicji zasady ogólnej¹⁵.

5. Zasady ogólne k.p.a. pełnią funkcję kreacyjną w postępowaniu administracyjnym ogólnym, jako że mają charakter wskazówki dla kształtowania koncepcji postępowania administracyjnego w fazie jego tworzenia oraz dla konstruowania systemu postępowania administracyjnego w fazie interpretacji i stosowania przepisów k.p.a.

6. Zasada ogólna k.p.a. tworzy po stronie adresata obowiązek powinno lub dozwolonego zachowania się. W fazie tworzenia prawa, gdy adresatem zasady jest prawodawca, obowiązek ten polega na konieczności prawnego zabezpieczenia zasady dzięki wprowadzeniu do obowiązującego prawa gwarancji jej realizacji oraz na zmniejszeniu do niezbędnego minimum wyjątków ograniczających zakres normowania danej zasady. Natomiast w fazie stosowania k.p.a. zasada ogólna tworzy po stronie organów administracji publicznej obowiązek takiego działania, które wynika z dyspozycji normy będącej zasadą oraz wyznacza prawa i obowiązki podmiotów zobowiązanych do przestrzegania prawa.

7. Zasady ogólne k.p.a. są w pewien specyficzny sposób „nadrzędne” wobec pozostałych norm tegoż kodeksu. W doktrynie niekiedy twierdzi się, że zasady prawa są to normy o większej mocy wiążącej niż inne normy

¹⁵ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 103.

niezasadnicze¹⁶, albo też uznaje się jedynie specyfikę tej szczególnie rozumianej „nadrzędności” zasad prawa wobec innych norm prawnych.

8. Zasady ogólne k.p.a. mają szeroki zakres zastosowalności, szeroką płaszczyznę odniesienia, szerszą niż płaszczyzna ich prawnego obowiązywania¹⁷.

W konkluzji można zaproponować pogląd, że norma prawna kreująca zasadę ogólną k.p.a. jest nieco odmienna od norm prawnych niebędących zasadami¹⁸. Podstawowa różnica między zasadą ogólną k.p.a. a inną normą k.p.a. dotyczy kręgu adresatów obu kategorii norm. Adresatem zasady ogólnej k.p.a. są nie tylko uczestnicy ogólnego postępowania administracyjnego, ale również prawodawca. Stąd też o normach prawnych utożsamianych z zasadami ogólnymi można orzec, że determinują merytoryczny aspekt prawotwórstwa, określając cele, które powinny być zrealizowane w wyniku tworzenia prawa. Na podstawie tych celów odtworzony zostaje, zarówno w fazie tworzenia, jak i stosowania prawa, system ocen będących uzasadnieniem aksjologicznym dla stanowienia innych norm prawa¹⁹. Tak więc zasady ogólne w momencie tworzenia k.p.a. wyznaczyły i wyznaczają nadal tendencje i granice działalności prawotwórczej w dziedzinie ogólnego postępowania administracyjnego.

Kolejna różnica wynika z charakteru zasad ogólnych k.p.a. jako norm prawnych o charakterze zasadniczym. Zasadniczy charakter tych norm ujawnia się w ich szczególnej doniosłości społecznej²⁰, w ich nadrzędności treściowej wobec innych norm k.p.a. oraz w możliwości zdeteminowania kształtu poszczególnych instytucji ogólnego postępowania administracyjnego. Zasady ogólne k.p.a. są bowiem jednym z niezbędnych elementów konstrukcyjnych kreujących instytucje ogólnego postępowania administracyjnego, jako że albo same są elementami składowymi instytucji procesowych, albo też służą interpretacji rozwiązań procesowych w kierunku zgodnym z tendencją wyrażoną w zasadzie. Zasady ogólne k.p.a. determinują zatem ściśle konstrukcję poszczególnych instytucji procesowych²¹.

¹⁶ Ibidem, s. 200; por. też wypowiedź K. Biskupskiego w KNP PAN, op. cit., s.1073 i n.

¹⁷ Podobnie J. Służewski, op. cit., s. 42–43.

¹⁸ Podobnie J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 97; E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 220.

¹⁹ Podobnie S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 65.

²⁰ Podobnie E. Smoktunowicz, op. cit., s. 227.

²¹ Podobnie K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92–93; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 54.

Przedstawiona charakterystyka zasad ogólnych k.p.a. jako norm prawnych pozwala, jak sądzę, na konkluzję, że zasady ogólne k.p.a. zostały wyróżnione wśród innych norm tego kodeksu ze względu na to, iż są szczególnie doniosłe w swej treści, mają szczególnie szeroki zakres normowania i zakres zastosowania²² oraz są w jakimś sensie „nadrzędne” w stosunku do innych norm prawnych²³.

Teoretyczne zagadnienie „nadrzędności” zasad prawa nad innymi normami prawa budzi w doktrynie wątpliwości i kontrowersje²⁴. Stąd też istotne wydaje się pytanie, w czym może wyrażać się „nadrzędność” zasad ogólnych k.p.a. wobec innych norm tego kodeksu.

Teoretycznie można mówić o następujących sposobach rozumienia nadrzędności zasad prawa: nadrzędności hierarchicznej, nadrzędności treściowej, nadrzędności ze względu na doniosłość społeczną danej normy i nadrzędności jednych zasad wobec innych²⁵.

O nadrzędności hierarchicznej zasad ogólnych k.p.a. można mówić jedynie wobec przepisów prawa zamieszczonych w aktach normatywnych podporządkowanych hierarchicznie k.p.a. Natomiast zasady ogólne k.p.a. nie zajmują pozycji hierarchicznie nadrzędnej wobec innych przepisów k.p.a. Jedynie niektóre zasady ogólne k.p.a. – te mianowicie, które niezależnie od ich sformułowania w k.p.a. wynikają bezpośrednio z Konstytucji²⁶, jak np. zasada legalizmu, mogą być traktowane jako nadrzędne hierarchicznie wobec norm k.p.a. Nadrzędność hierarchiczna wynika przecież nie tyle z treści czy znaczenia zasady, co z odpowiedniego jej umiejscowienia w hierarchicznie zbudowanym systemie źródeł prawa i z możliwości prawnego odniesienia danej zasady do aktów normatywnych znajdujących się w tej hierarchii niżej.

Zasady ogólne k.p.a. można natomiast zasadnie traktować jako normy prawa nadrzędne treściowo wobec innych norm k.p.a. Zasady ogólne

²² Zakres normowania por. przypis 13. „Zakres zastosowania normy to wyznaczenie adresatów i zespołu okoliczności, w których dane zachowanie się ma być podejmowane przez adresatów”, cyt. za: S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 18.

²³ Nadrzędność zasad nad innymi normami prawa uznaje K. Biskupski, op. cit., s. 1073–1076. Por. też S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 200.

²⁴ Ibidem.

²⁵ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 64–69; E. Smoktunowicz, op. cit., s. 227.

²⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

k.p.a. determinują bowiem, zarówno w fazie tworzenia prawa, jak i jego stosowania, treść przepisów szczegółowych k.p.a. w kierunku zgodnym z tendencją zadeklarowaną w zasadzie. Nadrzędność treściowa zasad ogólnych k.p.a. oznacza w tym przypadku pełnienie przez nie funkcji racji czy też uzasadnienia dla rozwiązań szczegółowych k.p.a. Jednak w fazie stosowania k.p.a., w wypadku sprzeczności normy o większym stopniu ogólności z normą szczegółową, należy zastosować regułę kolidującą *lex specialis derogat legi generali*, mającą zastosowanie wśród norm hierarchicznie równorzędnych²⁷.

Nadrzędność zasad ogólnych k.p.a. polegająca na przypisaniu im większej od innych norm tego kodeksu doniosłości społecznej powoduje trudności w wypadku dogmatycznej jedynie analizy zasad. W celu wykazania doniosłości społecznej normy prawnej należy bowiem odwołać się do wyraźnego systemu wartości funkcjonującego w społeczeństwie oraz do wiedzy o skutkach społecznych deklarowania i realizacji pewnych norm. Należy zatem zastosować metodę socjologiczną w badaniach nad funkcjonowaniem zasad ogólnych k.p.a. Dla uzasadnienia szczególnej doniosłości społecznej nakazów wyrażonych w zasadach ogólnych k.p.a. można się odwołać do argumentu o szerokim zakresie normowania i zastosowania zasad ogólnych k.p.a.²⁸ Deklarowana w doktrynie prawa administracyjnego wysoka ocena tych zasad z punktu widzenia reprezentowanej przez nie treści oraz postulaty dotyczące rozszerzenia ich mocy obowiązującej zdają się również świadczyć na korzyść szczególnej doniosłości społecznej przypisywanej zasadom ogólnym k.p.a.

Ostatnia z wyodrębnionych kategorii nadrzędności zasad – nadrzędność podstawowych zasad ogólnych k.p.a. wobec innych zasad podporządkowanych zasadom podstawowym, jest efektem jedynie zaproponowanej systematyki zasad ogólnych k.p.a. Ten specyficzny rodzaj nadrzędności niektórych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, związany z instrumentalnym podporządkowaniem im innych zasad ogólnych, jest właściwością, dzięki której zasady ogólne k.p.a. pozwalają ułożyć się w system.

Przedstawione cechy zasad ogólnych k.p.a. pozwalają, jak sądzę, na sformułowanie następującego określenia zasady ogólnej.

²⁷ Bliżej na ten temat J. Wróblewski, *Lex generalis i lex specialis*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1963, z. 28, s. 3–15; J. Starościak, *Studia...*, s. 103.

²⁸ Argument przytoczony przez S. Wronkowską, M. Zielińskiego, Z. Ziemińskiego, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 66.

Zasada ogólna k.p.a. to obowiązująca ze względu na uzasadnienie tetyczne i aksjologiczne norma prawna, wyinterpretowana jednocześnie z formułujących ją *explicite* przepisów ogólnych k.p.a. oraz z przepisów szczegółowych, wprowadzających jej zabezpieczenia (gwarancje) lub ograniczenia (wyjątki), formułująca ogólną dyrektywę postępowania pod adresem uczestników ogólnego postępowania administracyjnego (arbitra i strony) i na ogół również prawodawcy, zabezpieczona za pośrednictwem gwarancji przewidzianych w k.p.a. lub w innych przepisach oraz gwarancji pozaprawnych, obowiązująca we wszystkich fazach ogólnego postępowania administracyjnego, determinująca kierunek wykładni przepisów szczegółowych k.p.a. i znajdująca zastosowanie szersze, niżby to wynikało z zakresu jej prawnego obowiązywania.

Na podstawie powyższego określenia celowe wydaje się wprowadzenie jeszcze jednego sposobu rozumienia zasady ogólnej k.p.a. Zasadę ogólną k.p.a. można pojmować modelowo oraz normatywnie. Odróżnienie zasady modelowej od zasady normatywnej (inaczej konkretnej)²⁹ wydaje się przydatne dla teoretycznych rozważań nad zasadami ogólnymi k.p.a., przede wszystkim w celu wyjaśnienia istoty i charakteru prawnego tych zasad.

Zasadami modelowymi nazywam te zasady ogólne k.p.a., które są sformułowane wprost w przepisach k.p.a. zatytułowanych „zasady ogólne”. Zasada modelowa, konwencjonalnie ujmując, jest zatem normą prawną w takiej postaci i o takiej treści, jaką kreują jedynie przepisy wstępne k.p.a., formułujące zasady wprost. Jest ona zatem na ogół bezwyjątkową regułą postępowania³⁰, deklarującą najbardziej pożądaną

²⁹ Pojęcie zasady konkretnej wprowadza i rozwija M. Cieślak w opracowaniach: *Zasady...*, s. 165–168, *Konstrukcja*, s. 204–207. Według jego koncepcji „Zasada procesowa w sensie konkretnym to odpowiednia zasada abstrakcyjna w postaci takiej, w jakiej ujęta została w danym systemie procesowym. Jest związana nierozzerwalnie z określonym systemem procesowym i poza nim traci swój sens. Jest zasadą procesową w ujęciu dokładnym takim, jak została wyrażona w danym systemie prawa procesowego. Jest to norma zwykle bardzo rozbudowana, wskazująca dokładnie sposób postępowania w określonej kwestii procesowej. Konkretność zasady oznacza związanie z określonym konkretnym systemem. Moc obowiązująca może przysługiwać tylko zasadzie w sensie konkretnym, bo tylko ona pozostaje w pełnej zgodzie z całokształtem obowiązujących przepisów. Tylko w odniesieniu do zasady konkretnej można sensownie mówić o naruszeniu zasady w praktyce. Zasada konkretna ztraca tę ostrość i krańcowość, która właściwa jest zasadzie abstrakcyjnej”.

³⁰ Chyba że wyjątki wynikają bezpośrednio już z przepisu formułującego zasadę wprost (np. zasada pisemności, zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym).

kierunek rozwiązania określonej kwestii procesowej. Tak rozumiana zasada modelowa w fazie tworzenia k.p.a. determinowała wybór najbardziej właściwej konstrukcji dla instytucji procesowych, które są z nią związane. Natomiast w fazie jego stosowania determinuje sposób wykładni przepisów szczegółowych k.p.a. w kierunku zgodnym z jej treścią, a w przypadku wątpliwości lub luki w przepisach staje się, jako obowiązujący przepis, podstawą prawną czynności podejmowanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Podstawą prawną wyinterpretowania tak rozumianej zasady modelowej są w k.p.a. wyłącznie przepisy zatytułowane „zasady ogólne”, formułujące te zasady wprost. Przyjmuję więc, że zasada modelowa to normatywna, ogólna reguła postępowania o charakterze na ogół bezwyjątkowym. Jest to jednak tylko normatywna deklaracja najbardziej pożądanego stanu rzeczy, jako że w tej postaci nie obejmuje na ogół ani gwarancji zabezpieczających jej realizację, ani wyjątków ograniczających jej zakres normowania.

Traktując zasady ogólne k.p.a. wyłącznie jako zasady modelowe, należałoby oderwać się od szczegółowych unormowań k.p.a. i stworzyć teoretyczny model zasad, który nie byłby adekwatny ani do przepisów k.p.a., ani do postępowania administracyjnego ogólnego. Przejście na grunt konkretnych unormowań prawnych oznacza natomiast takie wy-modelowanie zasady ogólnej, aby jej treść była adekwatna do wszystkich tych, spośród obowiązujących przepisów prawa, w ramach których dana zasada funkcjonuje – czyli w ramach których jest sformułowana wprost oraz w ramach których istnieją jej zabezpieczenia i wyjątki. Takie ujęcie zasady ogólnej oznacza zatem jej normatywne pojmowanie. To normatywne pojmowanie zasady ogólnej k.p.a. jest tożsame ze znanym doktrynie procesu karnego pojęciem zasady konkretnej.

Zasadą normatywną (konkretną) na gruncie k.p.a. jest zasada ogólna w takiej postaci, jaka powstaje z połączenia zasady modelowej, czyli reguły postępowania sformułowanej wprost w przepisach zatytułowanych „zasady ogólne” z całym szeregiem, wynikających z przepisów k.p.a., gwarancji i wyjątków od tej reguły podstawowej. Podstawą prawną odtworzenia zasad ogólnych k.p.a. jako zasad konkretnych są zatem łącznie przepisy zatytułowane „zasady ogólne” oraz inne przepisy k.p.a. modyfikujące konstrukcję zasad modelowych. Stąd też wydaje się, że zasada ogólna k.p.a. nie powinna być utożsamiana mechanicznie jedynie z normą prawną wyinterpretowaną tylko z przepisu zamieszczonego w dziale zatytułowanym „zasady ogólne”. Zasadne jest bowiem utożsamianie zasady ogólnej k.p.a. z normą powstałą wskutek syntezy zasady

modelowej z jej gwarancjami i ograniczeniami wynikającymi z przepisów szczegółowych, czyli z zasadą konkretną, rozumianą jako zmodyfikowana – za pośrednictwem wynikających z przepisów szczegółowych gwarancji i wyjątków – zasada modelowa³¹.

Pomiędzy zasadą modelową a zasadą konkretną zachodzi stosunek wzajemnej zależności, wyrażającej się w podporządkowaniu i nadrzędności, lecz nie hierarchicznej. Zasada modelowa deklaruje pewną ogólną regułę, która jest elementem składowym zasady konkretnej. W tym znaczeniu zasada modelowa jest podporządkowana zasadzie konkretnej. Nie jest to jednak podporządkowanie hierarchiczne. Z drugiej strony zasada modelowa pełni funkcję dyrektywy interpretacyjnej przepisów szczegółowych k.p.a. W tym wypadku zasada modelowa, wyznaczając podstawowy kierunek wykładni przepisów szczegółowych, pełni nad nimi rolę nadrzędną. Jednak również i w tym wypadku nie można mówić o nadrzędności hierarchicznej zasady modelowej wobec przepisów szczegółowych. Jest to raczej nadrzędność funkcjonalna, czyli nadrzędność ze względu na treść i pełnioną rolę.

W związku z wprowadzeniem w niniejszym opracowaniu rozróżnienia na zasady modelowe i konkretne należy ustosunkować się do, znanych doktrynie procesu karnego, kategorii zasady abstrakcyjnej i konkretnej³². W związku z powyższym czuję się w obowiązku wyjaśnić, dlaczego nie przyjmuję za M. Cieślakiem pojęcia zasady abstrakcyjnej i rozróżnienia zasad ogólnych k.p.a. na zasady abstrakcyjne oraz konkretne, lecz wprowadzam pojęcie zasady modelowej i zasady konkretnej. Rozróżnienie to nie wynika z pewnością z chęci tworzenia odrębnej terminologii w dziedzinie zasad prawa, która i tak charakteryzuje się znacznym zamętem terminologicznym, ale jedynie z tego, że zasada modelowa w rozumieniu przyjętym w tym opracowaniu jest nieco odmienną konstrukcją niż zasada abstrakcyjna w rozumieniu M. Cieślaka – a dla oznaczenia odmiennych pojęć wydaje się zasadne wprowadzenie odmiennej terminologii.

Zasada abstrakcyjna według teorii M. Cieślaka „wyraża się w postaci zdania normatywnego, a więc ma zewnętrznie kształt dyrektywy postępowania. W rzeczywistości żadną normą nie jest, gdyż brak jej elementu obowiązkiwania”³³. Autor utożsamia zasadę abstrakcyjną z „jakąś ogólną ideą, która wskazuje możliwy kierunek rozwiązania pewnego

³¹ Podobnie M. Cieślak, *Zasady...*, s. 209; E. Smoktunowicz, op. cit., s. 153.

³² Twórcą tego podziału jest M. Cieślak, *Zasady...*, s. 204–207.

³³ M. Cieślak, *Konstrukcja...*, s. 204–205.

zagadnienia procesowego, któremu to kierunkowi możemy pojęciowo przeciwstawić kierunek przeciwny wyznaczony przez odpowiednią zasadę przeciwstawną. W związku z tym zasady ujęte w rozumieniu abstrakcyjnym cechuje pewien absolutyzm i krańcowość³⁴. Według koncepcji M. Cieślaka „zasada abstrakcyjna bardzo rzadko nadaje się do dosłownej recepcji ustawowej, właśnie ze względu na swą krańcowość nieliczącą się z maksymą złotego środka, która potrzebom praktyki odpowiada najczęściej. Zasada abstrakcyjna to niezwiązane z żadnym systemem procesowym ogólne wskazanie możliwego kierunku rozwiązania w ustawie jakiegoś zagadnienia procesowego. Skoro zasada procesowa w sensie abstrakcyjnym nie obowiązuje, przeto nie można mówić o jej naruszeniu w praktyce. Można mówić tylko o tym, czy i w jakim stopniu dana zasada abstrakcyjna została przyjęta w określonym systemie procesowym”³⁵.

Stąd też zasada abstrakcyjna, zdaniem M. Cieślaka, to idealny wzorzec rozwiązania określonej kwestii procesowej w sposób krańcowy i absolutny, któremu ustawodawca nie nadaje jednak mocy prawnej w tym krańcowym wymiarze. Natomiast przyjęta w moim opracowaniu zasada modelowa nie jest abstrakcyjnym idealnym wzorcem rozwiązania pewnej kwestii procesowej, lecz obowiązującym przepisem prawnym, odwzorowującym w sposób najbardziej ogólny pewną wartość, czyli zasadę abstrakcyjną w rozumieniu M. Cieślaka, w takim zakresie, na ile uznał to za słuszne ustawodawca.

Zasada modelowa, w odróżnieniu od zasady abstrakcyjnej, uzyskała zatem normatywny wyraz w przepisach prawa. Stąd też zasada modelowa w odróżnieniu od zasady abstrakcyjnej ma obowiązującą moc prawną.

Wydaje się, że M. Cieślak precyzuje koncepcję zasady abstrakcyjnej jako konstrukcji pozaprawnej, istniejącej jedynie w sferze idealnych wartości, które *de lege ferenda* mogą być w pewnym zakresie przyjęte przez ustawodawcę. Cechę zasady abstrakcyjnej autor upatruje w braku obowiązującej mocy prawnej³⁶. Twierdzi również, że zasadą abstrakcyjną obok zasady-idei jest też zasada powstała w następujący sposób: „z pewnej grupy przepisów procesowych wyciągamy poza nawias to, co w odniesieniu do określonego zagadnienia procesowego jest w nich wspólne z pominięciem szczegółów, wyjątków i ograniczeń. Dochodzi się w ten sposób do generalizacji, której wynikiem jest dyrektywa o cha-

³⁴ Ibidem, s. 204.

³⁵ Ibidem, s. 205.

³⁶ Ibidem, s. 204–205.

rakterze ogólnym i kierunkowym. Jest to zasada abstrakcyjna, albowiem w oderwaniu od tych wszystkich wyjątków i ograniczeń zawartych w ustawie nie może być ona uznana za normę³⁷. Zatem, w opinii M. Cieślaka, zasadą abstrakcyjną jest obok zasady-wzorca, nieodnoszącej się w ogóle do przepisów prawa, zasada powstała w wyniku generalizacji obowiązujących przepisów prawa, jako główna ich tendencja z pominięciem wszelkich wyjątków.

Jeżeli według koncepcji tego autora zasadą abstrakcyjną jest obok zasady-wzorca również zasada powstała w przedstawiiony wyżej sposób, to można zastanawiać się nad tożsamością tak rozumianej zasady abstrakcyjnej z zasadą modelową. Jednak wydaje się, że między tymi dwiema kategoriami zasad występuje pewna, jakkolwiek minimalna, ale istotna, jeśli chodzi o konsekwencje prawne, różnica.

W sytuacji opisanej przez M. Cieślaka, procesu dekodowania tekstu prawnego i generalizacji przepisów prawnych w celu wyodrębnienia z nich zasady abstrakcyjnej dokonuje interpretator, którym jest podmiot stosujący i przestrzegający prawa lub doktryna prawa. Natomiast w przypadku zasad modelowych, procesu ich wyodrębnienia z tekstu prawnego dokonano w formie wyraźnego ich sformułowania i skodyfikowania już w fazie tworzenia prawa. Dokonał tego sam ustawodawca. Ta odmienność podmiotów formułujących zasady, bądź to w fazie tworzenia prawa, bądź też jego stosowania i interpretacji, powoduje odmienność charakteru prawnego zasad modelowych i zasad abstrakcyjnych – pierwszych jako obowiązujących przepisów prawa, drugich jako nieobowiązujących prawnie idei, wzorców. W przypadku gdy podmiotem uprawnionym do formułowania zasad jest ustawodawca, zasada uzyskuje walor normatywny, jako że ustawodawca, wyodrębniając pewne generalne rozwiązanie z przepisów szczegółowych i stawiając je na wstępie tych przepisów – co uzyskuje dzięki wyraźnemu sformułowaniu i skodyfikowaniu takiego rozwiązania w przepisach wstępnych aktu normatywnego – musi nadać mu walor normatywny. Taka skodyfikowana zasada nie da się przeto zakwalifikować do kategorii zasad abstrakcyjnych, którym przypisuje się, jako immanentną ich cechę, brak mocy obowiązującej. Stąd też wydaje mi się słuszne zakwalifikowanie takiej zasady jako odmiennej od zasady abstrakcyjnej i nazwanie jej odrębnym terminem, np. zasadą modelową. Jeśli bowiem konsekwentnie uznaje się pogląd głoszący, że zasada abstrakcyjna nie ma obowiązującej mocy

³⁷ Ibidem, s. 206.

prawnej³⁸, to trudno utożsamiać ją z zasadą, która jest sformułowana *explicite* w przepisach k.p.a., a zatem z woli ustawodawcy ma charakter normatywny i w związku z tym jest wyposażona w obowiązującą moc prawną. Dla oznaczenia tej właśnie zasady użyłam terminu „zasada modelowa”.

Zasada ogólna k.p.a. w sensie zasady konkretnej, rozumiana jako zasada modelowa zmodyfikowana za pośrednictwem wynikających z przepisów szczegółowych k.p.a. gwarancji i wyjątków, zdaje się mieć te wszystkie cechy, które przypisuje zasadzie konkretnej M. Cieślak. Jest ona bowiem obowiązującą normą prawną w takiej postaci, jaka wynika *de lege lata* z unormowań postępowania administracyjnego ogólnego. Ma zastosowanie i moc obowiązującą jedynie w zakresie tego postępowania. Nawet gdyby ustawodawca zdecydował o nadaniu jej mocy obowiązującej poza ogólnym postępowaniem administracyjnym, to nie obowiązywałaby ona w takiej postaci, w jakiej obowiązuje w tym postępowaniu, lecz moc prawną uzyskalaby jedynie jej część w formie zasady ogólnej w ujęciu modelowym.

Reasumując, zasadny wydaje się zatem sposób pojmowania zasady ogólnej k.p.a. w postaci triady, której konstrukcję tworzą: zasada abstrakcyjna, zasada modelowa i zasada konkretna.

Zasady ogólne k.p.a. w sensie zasad abstrakcyjnych nie odbiegają sposobem ujęcia od innych zasad procesowych w znaczeniu abstrakcyjnym. Są to więc nieobowiązujące prawnie wzorce rozwiązań poszczególnych kwestii procesowych, odpowiadające pewnym wartościom, które uważa za priorytetowe ich twórca.

Zasady ogólne k.p.a. w sensie zasad modelowych są to obowiązujące prawnie, jako skodyfikowane *explicite* w przepisach, ogólne wzorce rozwiązań procesowych przyjęte w postępowaniu administracyjnym ogólnym. Są one utożsamiane z przepisami prawa o charakterze ogólnym i na ogół bezwyjątkowym. Stanowią część normy prawnej tożsamej z zasadą konkretną.

Natomiast zasady ogólne k.p.a. w sensie zasad konkretnych to obowiązujące normy prawne, zawierające w swej treści preferowaną przez ustawodawcę, sformułowaną wprost w przepisie regułę ogólną, zmodyfikowaną za pośrednictwem gwarancji i wyjątków wynikających z przepisów szczegółowych k.p.a.

³⁸ Ibidem, s. 204–205.

Konstruowanie koncepcji zasad ogólnych k.p.a. związane jest nie tylko z zagadnieniem sposobów ich pojmowania i wypracowaniem określenia zasady ogólnej, lecz również z kategorią czynników determinujących konstrukcję zasady. Należą do nich wyjątki od zasady oraz zabezpieczenia rozumiane jako system gwarancji i sankcji zasady.

2. Prawne ograniczenia zasady ogólnej (wyjątki)

Przepisy szczegółowe k.p.a. łącznie z przepisami formułującymi wprost zasady modelowe są podstawą wyinterpretowania zasad ogólnych w znaczeniu zasad konkretnych. Stąd też pomiędzy zasadą ogólną w ujęciu modelowym a przepisami szczegółowymi k.p.a. zachodzi stosunek sprzężenia zwrotnego, co oznacza, że obie grupy przepisów modyfikują się wzajemnie. Zasady ogólne w ujęciu modelowym są wobec przepisów szczegółowych wskazówką ich interpretacji. Natomiast przepisy szczegółowe albo zabezpieczają i konkretyzują dyrektywę wyartykułowaną wprost w przepisie ogólnym, albo też ograniczają ją lub w ogóle nie dopuszczają do jej realizacji. W przypadku pierwszym mamy do czynienia z zabezpieczeniem zasady, natomiast w drugim – z wyjątkiem.

Istnienie na gruncie konkretnego systemu normatywnego wyjątków od zasady wynika formalnie z woli ustawodawcy, a także stąd, że zagadnienie procesowe może być unormowane na co najmniej dwa, wykluczające się sposoby. Na określenie takiej możliwości M. Cieślak wprowadza pojęcie zasad przeciwstawnych³⁹. Zasady przeciwstawne mają zawsze charakter pary zasad abstrakcyjnych, które w treści są krańcowo odmienne; każda z nich sformułowana jest w sposób absolutny, niedopuszczający wyjątków na rzecz zasady przeciwnej. Na gruncie konkretnego systemu normatywnego ustawodawca przyjmuje jako obowiązującą zasadę na ogół tylko jedną z dwóch przeciwstawnych zasad abstrakcyjnych, jednak nie recypuje jej przeważnie w dosłownym, krańcowym kształcie. Stąd więc wypływa możliwość przyjęcia do danego systemu normatywnego pewnych elementów zasady przeciwnej. Elementy zasady przeciwnej stanowią zatem na gruncie systemu procesowego wyjątki od zasady przyjętej w tym systemie.

Obowiązywanie na gruncie określonego systemu normatywnego wyjątków od zasady świadczy o kompromisie na gruncie tego sys-

³⁹ M. Cieślak, *Zasady...*, s. 159; idem, *Konstrukcja...*, s. 207.

temu między oboma możliwymi do przyjęcia wzorcami rozwiązania konkretnej kwestii prawnej. Idea-wzorzec, która została przyjęta przez ustawodawcę albo – w przypadku recypowania obu z możliwych wzorców – uzyskała przewagę (tzw. zasada dominująca)⁴⁰, uzyskuje rangę zasady. Natomiast element ją ograniczający staje się wyjątkiem (*alias* zasadą uzupełniającą)⁴¹.

Zagadnienie wyjątku od zasady naświetla od strony teoretycznej koncepcja M. Cieślaka, traktująca wyjątek jako „przejaw koncesji na rzecz idei przeciwnej do idei przyjętej w formie zasady przez dany system procesowy”⁴². Natomiast na gruncie konkretnego systemu procesowego, np. postępowania administracyjnego ogólnego, zagadnienie wyjątku pojawia się na tle problematyki stosunku przepisów ogólnych, formułujących wprost zasady procesowe, do przepisów szczegółowych danego systemu procesowego. Stąd też nasuwa się pytanie o charakter prawny i moc prawną wyjątku od zasady oraz o możliwy, celowy i dopuszczalny zakres modyfikacji zasady procesowej za pośrednictwem wyjątków.

Zasady ogólne k.p.a. zostały skodyfikowane. Oznacza to, że sformułowano je w taki sposób, iż przepisy prawa zamieszczone w odrębnym, wstępnym rozdziale kodeksu stanowią dosłowne sformułowanie zasad ogólnych. Te przepisy wstępne artykułują nakazy powinnonego zachowania się w sposób ogólny i na ogół bezwyjątkowy. Jednak treść dyrektyw skodyfikowanych w tych przepisach jest nieco zmodyfikowana przez przepisy szczegółowe k.p.a., które wprowadzają wyjątki. Przepisy k.p.a. formułujące wyjątki nie mogą być zatem traktowane jako niezależne treściowo od przepisu, który formułuje daną zasadę ogólną wprost. Nie można bowiem z obu wymienionych grup przepisów interpretować dwóch odrębnych norm prawnych, bo powodowałoby to obowiązywanie dwóch sprzecznych ze sobą norm. Celowe jest zatem połączenie przepisu ogólnego, formułującego zasadę wprost, i przepisów szczegółowych, wprowadzających wyjątki. W rezultacie zastosowania takiej metody interpretacji można wyodrębnić z obu grup przepisów jedną normę prawną, która jest zasadą w ujęciu konkretnym. Tylko w taki sposób, deklarując w przepisach ogólnych jej najbardziej idealny, na ogół bezwyjątkowy wzorzec, odtworzona zasada ogólna jest adekwatna do aktu prawnego, w którym ją sformułowano.

⁴⁰ Pojęcie zasady dominującej wprowadził M. Cieślak, *Konstrukcja...*, s. 204, 207–208.

⁴¹ *Ibidem*, s. 204, 208.

⁴² *Ibidem*, s. 207–208; por. też A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1976, s. 119; J. Służewski, *op. cit.*, s. 4–6.

Właściwe zrekonstruowanie każdej zasady ogólnej związane jest zatem z koniecznością uwzględnienia wszystkich przepisów danego aktu normatywnego wiążących się treściowo z przepisem formułującym wprost daną zasadę. W przeciwnym razie – gdy zasadę i wyjątek uznaje się za odrębne normy obowiązującego prawa – należy konsekwentnie dopuścić sprzeczność norm badanego systemu procesowego, co jest niesłuszne z punktu widzenia postulatu spójności i niesprzeczności systemu prawa. Stąd też słuszna wydaje się teza, że przepisy prawne formułujące wyjątki od zasady ogólnej powinny być traktowane jako przepisy uzupełniające do przepisów kodyfikujących zasady ogólne⁴³. Przepisy formułujące wyjątki powinny zatem służyć do określenia w sposób jednoznaczny zakresu normowania zasady ogólnej.

Można więc zapytać, dlaczego jest stosowana technika redagowania przepisów polegająca na odrębnym formułowaniu ogólnej, wzorcowej dyrektywy postępowania, tzw. modelowej zasady ogólnej k.p.a., oraz wyjątków?

Wydaje się, że wydzielenie ogólnych dyrektyw w odrębne przepisy czyni czytelną, a więc łatwiej przyswajalną tę regułę postępowania, którą ustawodawca ceni najwyżej. Oznacza to, że ustawodawca nadał rangę najważniejszych i podstawowych właśnie tym rozwiązaniom, które są sformułowane w przepisach kodyfikujących zasady⁴⁴. Technika legislacyjna związana z wyraźnym sformułowaniem i wydzieleniem zasad ogólnych ułatwia zrozumienie Kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ pozwala ustalić jego główne tendencje oraz stwarza wyraźną wskazówkę interpretacyjną w wypadku zaistnienia wątpliwości co do rozumienia przepisów szczegółowych k.p.a.⁴⁵ Fakt wyraźnego wyodrębnienia zasad ogólnych k.p.a. ma też znaczenie praktyczne dla uczestników postępowania administracyjnego, którym łatwiej się zorientować, jakie obowiązki procesowe ciążyą na organie administracji i jakie im odpowiadają uprawnienia stron⁴⁶.

Sposób formułowania wyjątków w przepisach k.p.a. przybrał trzy formy:

⁴³ Podobnie S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 114.

⁴⁴ Podobnie K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3, Ossolineum 1978, s. 172.

⁴⁵ J. Starościk, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 185; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 262.

⁴⁶ Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa–Poznań 1978, s. 59.

1. Przepis formułujący wprost zasadę ogólną formułuje również wyraźnie wyjątki od tej zasady. Tak jest w przypadku zasady czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1 i § 2 k.p.a.) oraz zasady pisemności i ustności (art. 14 § 1 i § 2 k.p.a.). Taka technika legislacyjna pozwala na wyinterpretowanie z przepisu kodyfikującego zasadę ogólną dwóch przeciwstawnych tendencji – zasady dominującej i zasady uzupełniającej, sformułowanej jako wyjątek. Z tak sformułowanego przepisu rekonstruuje się albo dwie przeciwstawne zasady procesowe (jeżeli zasada i wyjątek są w miarę równoważne, np. w przypadku zasad pisemności i ustności), albo zasadę procesową i wyjątek (jeżeli któreś z rozwiązań wyraźnie dominuje).

2. Przepis wprost formułujący zasadę ogólną nie wprowadza bezpośrednio wyjątków, lecz z jego treści wynika, że ustanowiono już lub że mogą być ustanowione wyjątki od zasady. Wyjątki te są sformułowane w przepisach szczegółowych k.p.a. lub też mogą wynikać z innych aktów normatywnych, do których k.p.a. się odwołuje.

Tym sposobem sformułowano zasadę względnej trwałości decyzji ostatecznych (art. 16 § 1 k.p.a.) i zasadę sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych (art. 16 § 2 k.p.a.).

3. Przepis formułuje zasadę ogólną w sposób bezwyjątkowy, to znaczy ani nie wskazuje w swej treści wyjątków, ani też nie zapowiada możliwości ich wprowadzenia, jednakże analiza szczegółowych przepisów k.p.a. lub innych przepisów szczególnych, na które k.p.a. się powołuje, pozwala znaleźć wyjątki od zasady sformułowanej wprost w tym przepisie. Wyjątki te oczywiście obowiązują, skoro wynikają z obowiązujących przepisów prawa.

Do zasad sformułowanych w ten sposób można zaliczyć zasadę prawdy materialnej (art. 7 k.p.a.), zasadę informowania (art. 9 k.p.a.), zasadę przekonywania (art. 11 k.p.a.), zasadę szybkości (art. 12 k.p.a.) oraz zasadę dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.).

Rozważając zagadnienie wyjątku od zasady, jako czynnika determinującego konstrukcję zasady, a więc również i koncepcję zasad ogólnych k.p.a., można postawić niebagatelne, jak się wydaje, pytanie: czy wielość wyjątków ma wpływ na moc obowiązującą i zakres normowania zasad ogólnych k.p.a.?

W literaturze przedmiotu prezentowana jest teza, że znaczna liczba wyjątków od zasady staje się podstawą do stwierdzenia istnienia i obowiązywania prawidłowości będącej zasadą przeciwstawną do

zasady zadeklarowanej w przepisie ogólnym⁴⁷. Jeżeli takich wyjątków jest wiele, może powstać problem, która z dwóch przeciwstawnych zasad abstrakcyjnych obowiązuje w danym systemie prawnym – czy zasada zadeklarowana w przepisie ogólnym, czy też zasada przeciwna do niej.

Wydaje się, że jeżeli dominują wyjątki, to mimo zadeklarowania pewnej reguły w przepisach ogólnych, zasadą prawnie obowiązującą jest, obok zasady zadeklarowanej w tych przepisach, również zasada do niej przeciwstawna. W doktrynie procesu karnego na określenie takiej konstrukcji przyjęto nazwę zasady mieszanej⁴⁸.

W konkluzji można zatem postawić następujące wnioski:

- wielość wyjątków od dyrektywy zadeklarowanej *explicite* w przepisach prawa powoduje uzyskanie mocy obowiązującej przez regułę przeciwną. Podstawą prawną obowiązywania tej reguły przeciwnej są przepisy wprowadzające wyjątki. Wyjątek bowiem zawsze jest przejawem koncesji na rzecz reguły przeciwnej do dyrektywy zadeklarowanej w przepisie ogólnym jako zasada danego aktu normatywnego, jest odstępstwem od zasady modelowej;
- im mniej jest wyjątków od reguły, tym mniejsze jest odstępstwo od zasady modelowej w fazie tworzenia prawa, tym szerszy jest zakres normowania zasady ogólnej, a więc tym bardziej zasada modelowa zbliża się lub jest tożsama z zasadą w ujęciu konkretnym.

Można zatem stwierdzić, że jeżeli przepisy przewidują wyjątki od zasady ogólnej w ujęciu modelowym, to ograniczają one zakres normowania tej zasady. W tym przypadku zasada ogólna w ujęciu konkretnym ma mniejszy zakres normowania i mniejszą moc oddziaływania, niżby to wynikało z ogólnego sformułowania danej zasady, zawartego w przepisie wprowadzającym tę zasadę wprost. Stąd też należy zgodzić się z poglądem głoszącym, że wyraźne wypowiedzenie pewnej zasady w przepisie prawa nie oznacza, iż ustawodawca automatycznie przyznaje jej pełny zakres mocy wiążącej⁴⁹. Zasada ogólna k.p.a. w ujęciu modelowym obowiązuje w takim zakresie, w jakim pozwalają na to przepisy szczegółowe wprowadzające wyjątki w przedmiocie, którego dana zasada dotyczy.

⁴⁷ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 4-7.

⁴⁸ L. Schaff, *Proces karny Polski Ludowej*, Warszawa 1953, s. 151.

⁴⁹ M. Cieślak, *Zasady...*, s. 166.

3. Prawne gwarancje zasady ogólnej (zabezpieczenia)

Kolejnym elementem determinującym konstrukcję zasady ogólnej k.p.a. jest jej zabezpieczenie.

Przyjmuję, że zabezpieczeniem zasady ogólnej k.p.a. są określone instytucje procesowe, w których zasada znajduje konkretyzację i za pośrednictwem których przejawia się w postępowaniu oraz dzięki którym realizuje się dyspozycja normy będącej zasadą, a także inne instytucje prawne zabezpieczające przestrzeganie zasad, a wynikające z przepisów o nadzorze i kontroli nad działalnością jurysdykcyjną organów administracji i z prawa o odpowiedzialności służbowej urzędników.

Najogólniej ujmując, istota zabezpieczeń zasad ogólnych k.p.a. polega na zapewnieniu realizacji dyspozycji normy prawnej utożsamianej z zasadą zarówno na etapie tworzenia prawa, jak i jego stosowania. To określenie wyraźnie wyodrębnia zabezpieczenia związane albo tylko z konkretyzacją zasady ogólnej w fazie tworzenia prawa o postępowaniu administracyjnym, albo z zapewnieniem jej przestrzegania w fazie stosowania k.p.a. Stąd też można wyodrębnić dwa rodzaje prawnych zabezpieczeń zasad ogólnych k.p.a. – gwarancje prawne oraz sankcje, odmienne od gwarancji co do istoty i co do skutków prawnych, a stosowane w fazie realizacji k.p.a.

Gwarancje procesowe zasady ogólnej k.p.a., jako instytucje konkretyzujące zasadę, są jej dopełnieniem⁵⁰. Formułowane są głównie w przepisach szczegółowych k.p.a., które konkretyzują daną zasadę, albo w przepisach ogólnych – w postaci tych zasad ogólnych, które mają charakter instrumentalny wobec innych zasad. W związku z tym uzasadniony wydaje się podział zasad ogólnych k.p.a. na zasady podstawowe i zasady podporządkowane zasadom podstawowym.

Zasady podstawowe to te spośród zasad ogólnych k.p.a., które odzwierciedlają funkcje postępowania administracyjnego. Do tej grupy należą, moim zdaniem: zasada prawdy materialnej, zasada ochrony interesu indywidualnego i społecznego, zasada praworządności, zasada przekonywania oraz zasada zaufania. Pozostałe zasady ogólne to zasady podporządkowane wymienionym zasadom podstawowym. Zasady podporządkowane pełnią wobec zasad podstawowych funkcję instrumentalną – służą bowiem ich zabezpieczeniu i realizacji. Te zasady ogólne k.p.a., które mają charakter zasad podporządkowanych, pełnią

⁵⁰ J. Starościak, E. Iserzon, op. cit., s. 189.

zatem – obok funkcji przewodnich reguł postępowania administracyjnego – rolę gwarancji zabezpieczających realizację zasad podstawowych.

Charakterystyka prawnych gwarancji zasad ogólnych k.p.a. powinna uwydatniać ich zabezpieczający charakter, w odróżnieniu od sankcji, które obok znaczenia zabezpieczającego mają też funkcję represyjną.

Celem i zadaniem gwarancji jest bezpośrednio doprowadzenie, już w fazie tworzenia prawa, a następnie w fazie jego interpretacji i stosowania, do stanu zadeklarowanego przez prawodawcę w dyrektywie ogólnej, formułującej zasadę wprost. Gwarancja ma bowiem znaczenie głównie dla utrwalenia i dochowania tych tendencji, które wyrażone są w przepisie formułującym wprost zasadę modelową. Stąd też gwarancja przybiera przeważnie charakter konkretyzacji zasady modelowej.

O gwarancjach zasad ogólnych k.p.a. mówi się zatem tylko wówczas, gdy istnieją takie przepisy szczegółowe, które w pełni odpowiadają zadeklarowanym w przepisach ogólnych dyspozycjom, są z nimi skorelowane jako ich odzwierciedlenie, uszczegółowienie i forma realizacji. Przepisy te albo powtarzają wyraźnie i wzmacniają nakaz sformułowany przez modelową zasadę ogólną, albo też nakaz taki, choć niepowtórzony wprost w przepisie szczegółowym, jest racją uzasadniającą ten przepis.

Gwarancje prawne zasad ogólnych k.p.a. istnieją niezależnie od sankcji za niewykonanie nakazów wynikających z tych zasad. Niekiedy jednak zabezpieczenia zasad mogą przybrać formę sankcji.

Sankcje zasad ogólnych k.p.a. służą zabezpieczeniu przestrzegania tych zasad w trakcie ich stosowania. Celem sankcji jest zatem niedopuszczenie w toku stosowania k.p.a. do naruszenia zasad ogólnych poprzez zagrożenie ujemnymi konsekwencjami w wypadku naruszenia tych zasad. Sankcja, w odróżnieniu od gwarancji, ma więc charakter prewencyjno-represyjny.

Odwołując się do przydatnego w tej chwili rozróżnienia na zasady w ujęciu modelowym i zasady w ujęciu konkretnym, wydaje się słuszne następujące stwierdzenie: gwarancje zasad ogólnych łącznie z wyjątkami determinują stopień realizacji w przepisach o postępowaniu administracyjnym ogólnym modelowej zasady ogólnej, czyli determinują bezpośrednio konstrukcję zasady ogólnej w ujęciu konkretnym. Natomiast przestrzeganie i realizację właśnie tych zasad ogólnych w rozumieniu konkretnym zabezpieczają sankcje.

Gwarancja jest przeciwieństwem wyjątku i łącznie z nim konstruuje model prawny zasady ogólnej w ujęciu konkretnym. Dlatego też w koncepcji zasad ogólnych k.p.a. gwarancja rozpatrywana jest w kontekście

z wyjątkami. Obie kategorie traktowane są jako elementy kreujące w konstrukcji zasady, jako że determinują one zakres normowania zasady ogólnej. Nawet prawidłowe zagwarantowanie zasady ogólnej nie oznacza, że zasada nie zostanie naruszona. Gwarancja nie ma bowiem na celu przeciwdziałać naruszaniu zasad ogólnych w fazie stosowania prawa. Istota gwarancji leży przeciwieństwie w zabezpieczeniu zasady modelowej od strony realizacji jej treści. Stąd też sankcja, jako uzupełnienie i wzmocnienie gwarancji, jest elementem koniecznym w koncepcji zasady. Tak więc można stwierdzić, że problematyka gwarancji wysuwa się na plan pierwszy, jeśli chodzi o prawną koncepcję zasad ogólnych w ujęciu konkretnym, i dlatego dominuje w rozważaniach szczegółowych na temat zasad ogólnych k.p.a. Natomiast problematyka sankcji wysuwa się na plan pierwszy, jeśli chodzi o skuteczność realizacji tych zasad. Gwarancje i sankcje leżą w innej płaszczyźnie realizacji zasad ogólnych k.p.a. Funkcją gwarancji jest skonkretyzowanie zasady modelowej, w celu nadania jej kształtu zasady konkretnej, zgodnej w treści z zasadą modelową, a funkcją sankcji jest realizacja w praktyce tej właśnie zasady konkretnej.

Prawne unormowanie problematyki sankcji przestrzegania zasad ogólnych k.p.a. zdaje się odbiegać od doskonałości.

Wśród sankcji zabezpieczających zasady ogólne k.p.a. można wyróżnić sankcje zabezpieczające przestrzeganie pewnej, ściśle określonej zasady oraz sankcje zabezpieczające przestrzeganie wszystkich jednocześnie zasad ogólnych k.p.a.

Do pierwszej z wymienionych kategorii sankcji należą, na gruncie k.p.a., następujące instytucje procesowe:

1) wznowienie postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną, gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4). Rozwiązanie to jest sankcją zabezpieczającą bezpośrednio przestrzeganie zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu oraz pośrednio zasadę ochrony interesu indywidualnego i zasadę praworządności;

2) stwierdzenie nieważności decyzji wydanej wbrew zakazowi *ne bis in idem* (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.), które jest sankcją zabezpieczającą przestrzeganie zasady względnej trwałości decyzji ostatecznych;

3) ponoszenie przez organ orzekający konsekwencji faktycznych i prawnych błędnego poinformowania strony w kwestiach procesowych będące sankcją zabezpieczającą bezpośrednio zasadę informowania, a pośrednio zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu i zasadę ochrony interesów indywidualnych, skarga na bezczynność lub

przewlekłość postępowania do wojewódzkiego sądu administracyjnego, która jest sankcją przestrzegania zasady ogólnej szybkości postępowania i zasady ochrony interesów indywidualnych.

Natomiast do kategorii sankcji służących zabezpieczeniu przestrzegania wszystkich jednocześnie zasad ogólnych k.p.a. należy zaliczyć na gruncie obowiązującego prawa następujące środki:

1) zwykle i nadzwyczajne środki prawne w postępowaniu administracyjnym oraz skarga do sądu administracyjnego, związana z kompetencją sądu do uchylenia kontrolowanej decyzji z powodu niezgodności z przepisami prawa procesowego. Takimi przepisami prawa procesowego są przeciwieństwo wszystkie zasady ogólne k.p.a., sformułowane wprost w art. 6–16 k.p.a.;

2) konstrukcja wadliwości decyzji sprzecznej z zasadą ogólną k.p.a., implikująca możliwość jej uchylenia lub stwierdzenia nieważności;

3) środki prawne prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa;

4) odpowiedzialność pracownika administracji za nieprzebrzeżenie prawa, w tym zasad ogólnych k.p.a.

Problematyka sankcji zasad ogólnych k.p.a. wiąże się, jak zaznaczyłam, z zagadnieniem naruszenia tych zasad. Naruszenie zasady ogólnej jest kwestią o tyle istotną i trudną do ustalenia w praktyce, o ile zachodzić mogą wątpliwości dotyczące sposobu ustalenia naruszenia zasady ogólnej k.p.a. oraz ustalenia konsekwencji prawnych jej naruszenia.

Pierwsze z wymienionych zagadnień ma znaczenie dla praktyki funkcjonowania k.p.a. Natomiast drugie jest zagadnieniem nie tylko praktycznym, ale również teoretycznym, leżącym w sferze możliwości ustawodawcy, orzecznictwa i postulatów nauki. Naruszenie zasady ogólnej k.p.a., czy to w ujęciu konkretnym, czy też modelowym, można utożsamiać z naruszeniem konkretnego przepisu prawa procesowego, mianowicie przepisu szczegółowego k.p.a., w którym dana zasada się przejawia, albo przepisu ogólnego, w którym została sformułowana wprost. W obu wypadkach, lecz głównie w tym ostatnim, mogą mieć miejsce trudności w udowodnieniu naruszenia zasady. Stąd też kwestie dowodowe mogą tu mieć duże znaczenie. Wydaje się, że istotną rolę odgrywa tu orzecznictwo sądów administracyjnych pod warunkiem, że wypracowuje pewne reguły w kwestii sposobu ustalenia naruszenia zasad ogólnych k.p.a. i konsekwencji prawnych tego naruszenia⁵¹. Przed-

⁵¹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: „NSA”) z 11 VI 1981 r., SA 820/817, ONSA 1981, z. 1, poz. 57, oraz wyrok NSA z 23 IX 1982 r., SA 103/782/, ONSA 1982, z. 2, poz. 91.

miotem badania w postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest bowiem między innymi naruszenie przepisów prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy. Sądzę, że właśnie naruszenie zasady ogólnej k.p.a., która przecież zawiera w swej treści to, co w postępowaniu administracyjnym jest podstawowe i najważniejsze, a zatem może mieć znaczący wpływ na wynik sprawy, oznacza takie właśnie istotne uchybienie procesowe. Orzecznictwo sądów administracyjnych w tej kwestii może mieć zatem duże znaczenie dla skuteczniejszego zabezpieczenia realizacji zasad ogólnych k.p.a. Natomiast w kwestii konsekwencji prawnych naruszenia zasad ogólnych k.p.a. można poczynić następujące uwagi.

Skoro naruszenie zasady ogólnej k.p.a. jest tożsame z naruszeniem normy prawnej, a ściślej przepisów ogólnego postępowania administracyjnego, przeto konsekwencje prawne naruszenia tych zasad są tożsame z konsekwencjami prawnymi naruszenia norm proceduralnych k.p.a. Istotne naruszenie norm proceduralnych powoduje na ogół nieprawidłowość lub nieważność czynności procesowych, które podjęto z naruszeniem prawa, lub nieprawidłowość albo nieważność samego rozstrzygnięcia. *De lege lata* oznacza to zastosowanie w postępowaniu administracyjnym ogólnym środków kontroli lub środków nadzoru powodujących możliwość anulowania decyzji przez organ wyższego stopnia lub sąd administracyjny w formie jej uchylenia bądź stwierdzenia nieważności. Konsekwencją naruszenia zasad ogólnych k.p.a. jest również obligatoryjne wdrożenie odpowiedzialności pracownika administracji naruszającego te zasady. Tak więc konsekwencje prawne naruszenia zasad ogólnych k.p.a. związane są z istnieniem sankcji odpowiedzialności służbowej wobec pracownika administracji naruszającego te zasady i sankcji wadliwości wobec czynności procesowych podjętych z naruszeniem tych zasad. Zastosowanie sankcji wobec pracownika administracji skutkuje jego odpowiedzialnością porządkową lub dyscyplinarną, natomiast wobec czynności – jej wzruszalnością lub nieważnością.

Podsumowanie

Oceniając prawne zabezpieczenie zasad ogólnych k.p.a. jako element składowy ich konstrukcji, należy zauważyć, że właśnie zabezpieczenie jest tą cechą zasady, która daje podstawę do określenia jej jako normy prawnej, i to bezwzględnie obowiązującej. Zasada ogólna w ujęciu

modelowym jest wszak przepisem deklaruującym preferowany przez ustawodawcę wzorzec rozwiązań procesowych. To, w jakim zakresie ten zadeklarowany wzorzec stanie się obowiązującą normą prawną, zależy od szczegółowych unormowań k.p.a., tożsamy lub rozbieżnych z tendencją wyrażoną w przepisie formułującym zasadę wprost.

Na zakończenie chciałabym zwrócić uwagę na to, że obok prawnych zabezpieczeń zasad ogólnych k.p.a. należy dostrzegać możliwość i celowość istnienia pozaprawnych gwarancji realizacji i przestrzegania tych zasad.

Odpowiednio rozwinięta kultura administrowania związana z wysokim stopniem etyki zawodowej urzędników oraz z klimatem wzajemnego szacunku pracowników urzędów państwowych i obywateli, a także ogólnie przyjęte poszanowanie dla praworządności i dążenie do podniesienia prestiżu prawa – to zagadnienia, które mogą mieć znaczenie dla właściwego ukształtowania zabezpieczeń dla zasad ogólnych k.p.a. Instrumentem pozaprawnych zabezpieczeń tych zasad może być również kontrola opinii publicznej, pod warunkiem jednak zaistnienia sprzyjających okoliczności i właściwych sposobów artykulacji tej opinii na forum publicznym.

THE THEORETICAL AND LEGAL CONCEPTION OF GENERAL PRINCIPLES OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Summary

Jurisprudence distinguishes between (legally binding) principles-norms and (non-legally binding) principles-postulates. Both are further differentiated by into descriptive principles (describing the manner in which certain legal institutions are shaped) and directive principles (understood as a prescription – order or prohibition – of conduct). Such a dichotomic division of the general principles of the Code of administrative procedure (CAP) proves little useful. It is also an unsatisfactory division in which the concept of the general principles of CAP cannot be fully and adequately worked out.

When a general principle or rule is only approached in a directive manner, neither the exceptions to it or its guarantees are accounted for, and consequently the construction of a principle is incomplete. Hence the need to complement the general principles of the CAP with detailed principles approached in a descriptive manner. Consequently, instead of dividing the CAP principles into directive and descriptive ones, for each principle the directive and descriptive aspect has been identified. Likewise, approaching a given principle in a descriptive manner only, i.e. denoting and commenting on its static state, albeit right, is also incomplete.

Therefore it seems justified to see a general principle of the CAP as a triad consisting of an abstract norm, a model norm and a concrete norm.

The general principles of the CAP in the sense of abstract norms constitute model solutions that are not legally binding, but which relate to values which the doctrine considers leading. The general principles of the CAP in the sense of model norms are the legally binding norms that have been expressly codified and which are the generally adopted model solutions in general administrative proceedings. They constitute a part of a legal norm identical with the concrete norm and are seen as a principle of a general character, usually without exceptions.

The general principles of the CAP in the sense of concrete norms are the legally binding norms that contain a preferred legal norm that has been directly formulated in the general principle and modified or amended by guarantees and exceptions resulting from the provisions of the detailed principles of the CAP.

Keywords: legal principle, principle-postulate, descriptive norm, abstract norm, concrete norm, model norm