

Rozdział I. Zasady postępowania administracyjnego na tle zasad ogólnych prawa

§ 1. Zasady prawa

„Zasady prawa” są jednym z tych pojęć, bez których nie sposób obejść się zarówno w teorii, jak i w praktyce¹, a które jednocześnie były i nadal są przedmiotem zainteresowania doktryny². Pomimo że zasady prawa są ciągle powracającym przedmiotem debat filozoficznoprawnych, teoretycznoprawnych oraz dogmatycznych, a także tego, że poświęcono im ogromną liczbę prac, nie ma i nigdy nie było powszechnie akceptowanej ich definicji³. W nauce prawa termin „zasady prawa” używany jest w różnych znaczeniach.

Teoretycznego ujęcia zagadnienia ogólnych zasad prawa dokonał w doktrynie postępowania *J. Wróblewski*. Autor odróżnia zasady systemu prawa⁴ (będące pewną normą prawną należącą do danego systemu, która ze względu na swą treść jest donioślejsza niż inne normy systemu) oraz zasady systemu (jako idee, postulaty czy koncepcje, którymi kieruje się lub powinien kierować się prawodawca w swej działalności i które częściowo czy też całkowicie zostały wyrażone w systemie prawa)⁵. Pierwsze z nich mają charakter normatywny.

¹ *K. Ziemiński*, Sposoby rozumienia „zasad prawa”, s. 17.

² Ostatnio temat zasad prawa poruszono w publikacjach: *G. Maroń*, Zasady prawa; *M. Kordela*, Zasady prawa.

³ *M. Kordela*, Zasady prawa, s. 101.

⁴ Przez system prawa *J. Wróblewski* rozumie [tutaj] zbiór norm prawnych obowiązujących w określonym państwie, oparty na wspólnych zasadach, przy czym jego części są ze sobą powiązane szeregiem zależności. *J. Wróblewski*, Zagadnienia teorii, s. 253.

⁵ Tamże, s. 255. *M. Kordela* dostrzega dodatkowe kryteria „zasadniczości” normy, wskazując, że kwalifikację „zasady” nadaje się takiej obowiązującej normie prawnej, która: ma wyjątkowo silne uzasadnienie aksjologiczne, jednak oceny, do których odwołuje się prawodawca, w większości mają charakter ocen prawnych, bez względu na ich treściową genezę; jest doniosła merytorycznie; ma duży stopień ogólności, co stanowi źródło często przywoływanej frazy „ogólne zasady prawa”;

Drugie natomiast są to normy lub konsekwencje logiczne grup norm (a więc wysnute w drodze interpretacji logicznej z grupy norm istniejącego prawa pozytywnego), które mają charakter zasadniczy⁶. Proponując takie rozdzielenie, J. Wróblewski wyróżnia cztery kryteria, na podstawie których orzeka się o „zasadności” norm. Są nimi:

- 1) kryterium hierarchicznej nadrzędności norm;
- 2) kryterium nadrzędności treściowej danej normy stosunku do innych norm systemu;
- 3) kryterium szczególnej roli spełnianej przez daną normę w ramach konstrukcji prawnej;
- 4) kryterium funkcjonalne, czyli kryterium doniosłości społecznej danej normy⁷.

Natomiast „postulatом prawa” J. Wróblewski nie przypisuje znaczenia normatywnego, wskazując, że zasady te płyną z ustroju społeczno-politycznego i nie można ich wywieść z prawa obowiązującego⁸.

Według S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego i Z. Ziemińskiego należy odróżnić zasady prawa rozpatrywane w ujęciu dyrektywalnym od zasad używanych dla opisu sposobu ukształtowania jakichś instytucji prawnych⁹. Wychodząc z takich założeń, Z. Ziemiński wskazuje, że termin „zasada prawa” używany jest niekiedy dla scharakteryzowania określonego typu rozstrzygnięć instytucjonalnych, a niekiedy ma on określać słowne sformułowanie jakiejś odpowiednio ogólnej oceny. Stąd też, rozpatrując termin „zasady prawa”, należy odróżniać wypowiedzi o charakterze opisowym, oceniającym i dyrektywalnym (normatywnym). Zdaniem tego autora, wypowiedź, którą traktujemy jako wypowiedź spełniającą funkcje opisowe, głosi, że tak a tak jest, lub też że tak a tak nie jest w danej dziedzinie rzeczywistości. Wypowiedzią oceniającą będzie zatem wypowiedź, za pomocą której ktoś wyraża swoje oceny, która według reguł znaczeniowych danego języka nadaje się do tego, aby za jej pomocą wyrażać przeżycia, oceny czy dyspozycje do przeżywania określonych ocen. Natomiast wypowiedzią o charakterze dyrektywalnym będzie wypowiedź, która rozumiana jest w danym języku jako nakaz czy zakaz jakiegoś postępowania dla jakichś osób. Z. Ziemiński podkreśla przy tym, że od wypowiedzi dyrek-

w praktyce konstrukcji systemu prawa w porównaniu z normami zwykłymi normy zasadnicze mają wyraźnie szerszy zakres stosowania i normowania. M. Kordela, *Zasady prawa*, s. 105–106.

⁶ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii*, s. 256–260.

⁷ K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, s. 92–93.

⁸ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii*, s. 255.

⁹ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa*, s. 6.

tywalnych w znaczeniu zasadniczym, formułujących bezwzględny nakaz czy zakaz określonego postępowania we wszelkich czy jakichś wężiej określonych okolicznościach, odróżniać należy dyrektywy techniczne, dyrektywy celowościowe, tj. wypowiedzi wskazujące, jak należy postąpić, jeżeli się chce przez swoje postępowanie osiągnąć określony stan rzeczy¹⁰. Bazując na ustaleniach Z. Ziemińskiego, M. Zielińskiego odróżnia zasady pojmowane dyrektywalnie od zasad pojmowanych pozadyrektywalnie, czyli opisowo. Zasady prawa pojmowane dyrektywalnie to zasady prawne uznawane za normy danego systemu, służące do szczególnego wyróżnienia spośród wszystkich norm prawnych danego systemu, norm w takim czy innym sensie „nadrzędnych” w stosunku do innych. Pozadyrektywalny (opisowy) sposób pojmowania zasad prawa służy przede wszystkim celom dydaktyki prawniczej, formułowaniu opisu systemu prawnego, wskazywaniu powiązań funkcjonalnych między poszczególnymi normami danego systemu oraz wskazywaniu oczekiwanej roli społecznej określonej normy czy instytucji prawnej¹¹.

S. Wronkowska wskazuje na dwojaki charakter formułowania zasad prawa przez prawników. Z jednej strony może się ono sprowadzać do formułowania wskazań *de lege ferenda* co do tego, jaki stan rzeczy powinien być przez normy danego systemu osiągnięty, czy też co do tego, jaki wzorzec rozwiązań instytucjonalnych ma być przyjęty w danej dziedzinie. Tego rodzaju „zasady prawa”, porządkujące podejmowany proces legislacyjny i wyznaczające jego kierunek, mają charakter niewiążących prawnie „zasad-postulatów”. Z drugiej strony, na podstawie wydanych już przepisów prawnych prawnicy odtwarzają przypisywanie prawodawcy zasad prawa w takim czy innym opisowym czy też dyrektywalnym ich ujęciu¹².

Po tego typu dyferencjacjach S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński sformułowali wniosek generalny, że należałoby zarezerwować termin „zasada prawa” jedynie dla określenia zasad ujmowanych dyrektywalnie, i to ujmowanych jako wypowiedzi dyrektywalne mające z takich czy innych względów szczególną doniosłość. W odniesieniu do „zasad” ujmowanych opisowo z powodzeniem można zrezygnować z tego typu systematyzacji. Wygodniej będzie mówić o „typie” czy też „wzorcu” np. skargowej organizacji procesu, niż o „zasadzie skargowości”¹³.

¹⁰ Z. Ziemiński, Wyjaśnienia wstępne, s. 9–15.

¹¹ Tamże, s. 28–29.

¹² S. Wronkowska, Sposoby formułowania, s. 94.

¹³ Tamże, s. 209.

Opisowe ujęcie zasad stało się podstawą do wyodrębniania – z jednej strony – zasad abstrakcyjnych, dotyczących wzorów generalnych albo ogólnych idei co do możliwego sposobu rozwiązania danego problemu, z drugiej zaś – zasad konkretnych, odnoszących się już do zindywidualizowanych, obowiązujących systemów prawnych¹⁴.

Pelniejsza analiza literatury przedmiotu w zakresie zasad prawa pozwala na przyjęcie, że statystycznie najczęściej zasady prawa dzieli się na: zasady opisowe i dyrektywne, zasady systemu prawa i zasady-postulaty (oba podziały są typowe dla polskiej teorii prawa) czy zasady *sensu stricto* i zasady – normy programowe¹⁵ (typologia popularna w niemieckiej, anglosaskiej, hiszpańskiej, szkockiej literaturze prawniczej)¹⁶.

G. Maroń wskazuje na to, że cechą odróżniającą zasady prawa od innych przepisów prawa jest ich usytuowanie w strukturze systemu prawa. Zdaniem tego autora, łącząc umiejscowienie zasady w hierarchicznej konstrukcji systemu prawa z pełnioną w nim (systemie) rolą, wyróżnić można: zasady całego systemu prawa (zasady systemowe), zasady części systemu prawa (zasady gałęziowe), zasady aktu normatywnego, zasady partykularnych instytucji prawnych. Zasadami całego systemu prawa są konstytucyjne zasady prawa. Wyśłowienie ich w przepisach ustawy zasadniczej daje im najwyższą moc prawną. Zasadami części systemu prawa będą najczęściej normy kodeksowe oraz normy innych ustaw „kluczowych” dla poszczególnych gałęzi prawa. Za zasady aktu normatywnego uchodzą głównie normy części ogólnej tego aktu. Z kolei zasady instytucji prawnych to te normy konstrukcji danej instytucji, które regulują jej cechy „szczególnie istotne”¹⁷.

Jeszcze inny przykładowy katalog znaczeń „zasad prawa” buduje M. Kordela. W katalogu zasad zaproponowanych przez autorkę odnajdujemy opisowe ujęcie zasad przede wszystkim jako wzorca ukształtowania jakiejś całości normatywnej, zasady konstrukcji systemu prawnego, zasady współżycia społecznego, uchwały SN mające moc zasad prawnych, zasady-definicje, zasady jako wyrażenia prawidłowości, zasady jako zwyczajowo przyjęta nazwa dla elementów wyróżnionego systemu normatywnego, zasady słuszności, zasady – nazwy jednego z kilku wykluczających się mechanizmów prawnych, zasady jako

¹⁴ M. Cieślak, Polska procedura karna, s. 196–199.

¹⁵ Szerzej na temat zasad prawa w ujęciu Ronalda Dworkina, Manuela Ateiny, Juana Manero, Roberta Alexy'ego, Matyasa Bodiga, w: G. Maroń, Zasady prawa; M. Kordela, Zasady prawa.

¹⁶ G. Maroń, Zasady prawa, s. 73.

¹⁷ Tamże, s. 73–74.

termin techniczno-zbiorczy, dotyczący wszelkich rozstrzygnięć o charakterze nieproceduralnym, zasady wiedzy¹⁸.

Niezależnie od przyjętych kryteriów podziałów, typologii zasad prawa, w polskiej doktrynie wyróżnić można kilka czynników, które pozwalają na odróżnienie zasad od pozostałych reguł prawnych (norm zwykłych). Jak wspomniano wyżej, J. Wróblewski wyróżnił cztery takie czynniki, które jak najbardziej pozostają aktualne. Przypomnijmy, jako pierwsze z kryteriów wskazano miejsce normy w hierarchicznej strukturze systemu prawa i wewnętrznej strukturze aktu normatywnego (tzw. kryterium miejsca regulacji), jako drugie – kryterium nadrzędności treściowej danej normy w stosunku do innych norm systemu. Zasadami prawnymi są normy stanowiące rację dla grupy norm, ewentualnie te, z których „w sposób uznany w doktrynie” wynikają inne normy. W pierwszym przypadku zasada prawa nie jest *expresis verbis* wyrażona w przepisach prawa w przeciwieństwie do norm zwykłych będących jej rozwinięciem czy uszczegółowieniem, lecz rekonstruuje się ją w toku indukcyjnego rozumowania.

W drugim przypadku za pomocą reguł inferencyjnych legitymizuje się normy prawne (tak reguły, jak i zasady) jako logiczne, instrumentalne lub nawet aksjologiczne konsekwencje zasady prawa wyłonionej wprost w przepisach prawa¹⁹. Trzecie kryterium tyczy się szczególnej roli spełnianej przez daną normę w ramach konstrukcji prawnej. Zakłada ono, że w charakterystyce poszczególnych instytucji prawnych (zespół funkcjonalnie powiązanych norm prawnych regulujących pewien typowy dla danej gałęzi prawa rodzaj stosunków społecznych) można wyróżnić ich bardziej i mniej istotne cechy²⁰. Jako czwarte kryterium przyjmowane jest kryterium doniosłości społecznej danej normy, ujmowane również jako kryterium oceny społeczno-politycznej i doniosłości aksjologicznej. Za zasady prawa uchodzą normy wyróżniające się spośród innych silną podbudową aksjologiczną, tj. swą treścią wyrażające potrzebę prawnej ochrony szczególnie cennych wartości. Wartościami tymi mogą być wartości ekonomiczne, moralne, polityczne, religijne czy innej proveniencji²¹. Doktryna wykształciła dodatkowe kryteria, wskazując jako kolejne piąte – kryterium pełnionej przez normę funkcji. Miano zasad prawa uzyskują normy ukierunkowujące działalność prawotwórczą i interpretację prawniczą,

¹⁸ M. Kordela, *Zasady prawa*, s. 11.

¹⁹ G. Maroń, *Zasady prawa*, s. 19–20.

²⁰ Tamże, s. 20.

²¹ Tamże, s. 21.

wykorzystywane do usuwania luk prawnych w procesie wnioskowań *per analogiam*, zapewniające wewnętrzną spójność systemu prawnego, determinujące sposób korzystania z luzów decyzyjnych²². Jako szóste przyjmuje się kryterium niezmienności treści zasady prawa. Według tego kryterium, za statusem zasady prawnej konkretnej normy przemawia to, że norma ta nie może być przez prawodawcę zmodyfikowana. Siódmym kryterium jest tytuł jednostki redakcyjnej aktu normatywnego. Kryterium to nakazuje uwzględnić umiejscowienie normy w rozdziale aktu normatywnego zatytułowanego w sposób wskazujący na „zasadniczy” charakter norm w nich zawartych, np. „Podstawowe zasady”, „Zasady ogólne”²³.

Doniosłość roli zasad w systemie norm prawnych jest bodaj jedynym elementem, co do którego panuje powszechna zgoda. Nie ma wątpliwości, że to właśnie zasady spajają rozliczne normy prawne w jednolite całości, ułatwiając ich systematyzację i czyniąc tym samym możliwymi kodyfikacje. Bez ich porządkującego działania dydaktyka w sferze nauki prawa sprowadzałyby się do referowania wielkiej liczby poszczególnych instytucji i rozstrzygnięć, niepowiązanych jakkolwiek jednolitą ideą²⁴. Istotna dla stosowania prawa jest znajomość zasad prawa, bez których można by zagubić w gąszczu przepisów prawnych istotę i cel danego postępowania. Zasady prawa czynią zatem tworzone przez ustawodawcę reguły postępowania przejrzystymi. Kryteria przyjmowane do odróżnienia zasad od innych przepisów prawnych, bardziej lub mniej trafne albo subiektywne czy obiektywne, nie zmieniają faktu, że zasady prawa charakteryzują się odrębnością, stąd też ich szczególne znaczenie w strukturze systemu prawnego.

§ 2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego

Uchwalony 14.6.1960 r. KPA, który zaczął obowiązywać dnia 1.1.1961 r., w chwili jego uchwalenia należał do najnowocześniejszych uregulowań postępowania administracyjnego²⁵. *F. Longchamps de Bérier* określił ten Kodeks jako dzieło dojrzałej rozważki politycznej i wysokiej kultury prawniczej²⁶. Po-

²² Tamże.

²³ Tamże, s. 23.

²⁴ *M. Kordela*, *Zasady prawa*, s. 35.

²⁵ *J. Jendrośka*, *Polskie postępowanie administracyjne*, s. 25.

²⁶ *F. Longchamps*, *Problem trwałości decyzji*, s. 910.

przystając na tej charakterystyce, gdyż zawiera ona najwyższą pozytywną ocenę, którą podzielałam.

Analizując zasady ogólne i ich usytuowanie w KPA, zaznaczyć trzeba, że do nowelizacji z 31.1.1980 r.²⁷ zasady ogólne uregulowane były w dziale I „Przepisy ogólne”, w rozdziale 1 „Zasady ogólne”. Normy w nim zawarte wskazywały zakres obowiązywania kodeksu (art. 1–3) oraz zasady ogólne (art. 4–12). Tymczasem po 1980 r. dokonano – jak się wydaje słusznego – rozdziału regulacji tych dwóch zagadnień. Obecnie ustawa odrębnie w rozdziale pierwszym działy pierwszego ustala „przepisy ogólne”, wyznaczające zakres obowiązywania KPA, oraz w rozdziale drugim – zasady ogólne (art. 6–16).

Od czasu uregulowania zasad ogólnych w KPA w doktrynie trwa ożywiona dyskusja na temat ich charakteru prawnego, znaczenia, roli i funkcji. Różni autorzy, poddając analizie zagadnienie zasad postępowania administracyjnego, kładą nacisk na różne elementy istotne dla teoretycznej (a do pewnego stopnia praktycznej) konstrukcji zasad. Efektem tego jest duża różnorodność prezentowanych poglądów, w których uwypuklone zostały poszczególne cechy istotne analizowanych zasad. Co interesujące, zauważyć można względne (swoiste) podobieństwo niektórych stanowisk. Ich autorzy za istotną uważają tę samą cechę, niemniej jednak w toku dalszych wywodów odmiennie formułowane są wnioski co do jej rangi i specyfiki.

Jedną z właściwości przypisywanych zasadom ogólnym postępowania administracyjnego jest przyjęcie, że są one wspólne dla całości postępowania administracyjnego. Propagatorem i w pewien sposób prekursorem takiego poglądu był S. Rozmaryn. Stwierdzał on mianowicie, że zasady ogólne są wyjęte niejako przed nawias innych postanowień kodeksowych, a będąc wspólne dla całości postępowania administracyjnego, mają obowiązywać we wszystkich stadiach postępowania oraz stanowić wiążącą wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów Kodeksu²⁸.

Takie stanowisko podziela Z. Janowicz. Autor ten niemal w ten sam sposób wskazuje, że zasady ogólne, jako podstawowe (przewodnie) reguły postępowania uznane za takie przez ustawodawcę²⁹, wspólne dla całości postępowania, mają obowiązywać we wszystkich stadiach postępowania i są wiążącą wytyczną dla stosowania wszystkich przepisów Kodeksu. Tym co wyróżnia pogląd Z. Ja-

²⁷ Ustawa z 31.1.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).

²⁸ S. Rozmaryn, O zasadach ogólnych, s. 889.

²⁹ Z. Janowicz, Postępowanie administracyjne, 1987, s. 81.

nowicza w tym względzie, jest położenie nacisku na rolę ustawodawcy w kreowaniu zasad ogólnych postępowania administracyjnego.

Odnosząc się do miejsca wyrażenia zasad ogólnych w KPA, W. Dawidowicz wyjaśnia, że fakt, iż zasady znajdują się na czele kodyfikacji, nie oznacza, że są formułowane najpierw, przed rozwiązaniami szczegółowymi. Jego zdaniem, zasady „współtworzy się” już przy rozwiązywaniu szczegółowych zagadnień proceduralnych i dopiero pewna suma rozwiązań szczegółowych może uzasadniać „wyciągnięcie przed nawias” odpowiedniej zasady³⁰. Pogląd ten zasługuje na uwagę, nakazuje odrzucić mniemanie o swoście ideowym czy ideologicznym trybie tworzenia zasad kodeksowych. Tego typu stanowisko odzwierciedla zapewne stan tworzenia norm KPA, nie zaś pogląd autora co do relacji zasad do pozostałych norm kodeksowych.

Dość powszechne i dziś już raczej niekwestionowane jest stwierdzenie K. Chorążego, że zasady postępowania administracyjnego mają charakter ogólny, tzn. występują one nie tylko w poszczególnych instytucjach, ale w całym systemie postępowania administracyjnego. Mają charakter użyteczny w praktyce jako dyrektywa postępowania dla organu i strony³¹. Konstatacja utylitarne go znaczenia zasad postępowania administracyjnego nie może ich pozbawić znaczenia aksjologicznego.

Dzięki „wyjęciu przed nawias”³² zasad wszystkie najważniejsze instytucje procesowe KPA mogą być traktowane jako szczegółowy przejaw konkretyzacji wszystkich albo poszczególnych zasad ogólnych. Oznacza to, że przepisy bardziej szczegółowe muszą być interpretowane zgodnie z zasadami ogólnymi³³. Takie stanowisko prezentował na początku obowiązywania kodeksu S. Rozmaryn, obecnie poglądy te podziela m.in. Z. Kmiecik³⁴. Zdaniem R. Kędziora, ilekroć organ administracji publicznej interpretuje i stosuje przepisy KPA dotyczące poszczególnych instytucji procesowych, powinien stosować zarazem dyrektywy wynikające z jego zasad ogólnych. Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie instytucje KPA powinny być pojmowane w kontekście zasad ogólnych jako ich konkretyzacja. Ergo zasady ogólne należy uznać nie tylko za wskazówki właściwej interpretacji poszczególnych przepisów KPA, ale także proceduralnych zasad szczegółowych³⁵. Jest to, jak łatwo się przekonać, swoista transpozycja

³⁰ W. Dawidowicz, Postępowanie administracyjne, s. 85.

³¹ K. Chorąży, *Ekonomia i szybkość*, s. 44.

³² O wyjęciu zasad przed nawias wspomina także Z. Kmiecik, *Problem funkcji*, s. 5.

³³ S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych*, s. 889; także E. Ochendowski, *Zasady ogólne*, s. 24–25.

³⁴ Szerzej zob. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa*.

³⁵ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie*, 2008, s. 88.

wcześniejszych poglądów *E. Ochendowskiego*, wedle którego najważniejsze instytucje KPA mogą być traktowane jako konkretyzacja zasad ogólnych³⁶. Na tym tle dość banalne, choć niewątpliwie obrazowe, jest stwierdzenie *P. Krzykowskiego*, że zasady ogólne stanowią swoisty fundament procedury administracyjnej i są ważnymi instrumentami w zakresie dekodowania norm KPA³⁷.

Kolejną właściwością zasad ogólnych, na którą wskazują przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego, jest to, że zasady ogólne nie wprowadzają żadnych nowych, samoistnych instytucji, a mają być realizowane poprzez istniejące lub kreowane ze względu na nie instytucje. Przypomnijmy, że – według *S. Rozmaryna* – uregulowane w KPA instytucje postępowania administracyjnego są tym instrumentem czy wehikułem, przy pomocy którego zasada ogólna powinna być realizowana³⁸. Podobnie inni autorzy podkreślają, że zasady ogólne znajdują „współzastosowanie” wraz z każdym przepisem kodeksu³⁹.

Jak pamiętamy, to *E. Ochendowski* twierdził, że zasady ogólne stanowią wytyczne dla stosowania przepisów KPA i należy je współstosować z przepisami dotyczącymi poszczególnych instytucji procesowych. Realizuje się je przez istniejące instytucje, pełnią one rolę instrumentu, za pomocą którego poszczególne zasady ogólne są urzeczywistniane⁴⁰.

Odnosząc się do poglądów *S. Rozmaryna*, że ogólny charakter zasad postępowania administracyjnego wyraża się w tym, że zakres ich obowiązywania obejmuje każde stadium postępowania prowadzonego przez organy administracji publicznej, *R. Kędziora* precyzuje, iż ma to mieć miejsce w obu instancjach, zarówno w trybie zwyczajnym, jak i trybach nadzwyczajnych⁴¹. Stanowisko to jest nadal aktualne. *B. Adamiak* potwierdza, że cechą charakterystyczną wszystkich zasad ogólnych jest to, że nie wprowadzają one żadnych nowych, samoistnych instytucji i nie rozszerzają katalogu instytucji postępowania administracyjnego⁴². Dodatkową cechą zasad ogólnych, podkreślaną w doktry-

³⁶ *E. Ochendowski*, Zasady ogólne, s. 25.

³⁷ *P. Krzykowski*, Funkcje zasad ogólnych, s. 439.

³⁸ *S. Rozmaryn*, O zasadach ogólnych, s. 889.

³⁹ Tamże, s. 889; *A. Matan*, w: *G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan*, Kodeks postępowania administracyjnego, 2007, s. 80; *B. Adamiak*, w: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Kodeks postępowania administracyjnego, 2011, s. 34.

⁴⁰ *S. Jędrzejowski, E. Ochendowski*, Postępowanie administracyjne, s. 25.

⁴¹ *R. Kędziora*, Ogólne postępowanie, 2008, s. 88.

⁴² *B. Adamiak*, w: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Kodeks postępowania administracyjnego, 2011, s. 34.

nie, jest to, że mogą one służyć do wypełniania ewentualnych luk w obrębie KPA (luki te ujmuje jako pozorne) lub w uregulowaniu szczegółowym⁴³.

Kolejną ważną cechą zasad ogólnych jest ich szczególna (eksponowana) pozycja w strukturze prawa procesowego. Odnosząc się do tej kwestii, A. Wróbel podkreśla, że spośród innych norm KPA zasady ogólne wyróżniają się „wyższą” pozycją w hierarchicznej strukturze prawa proceduralnego w tym sensie, że są przesłankami innych reguł prawnych. Są zatem „ważniejsze” od innych norm (reguł) prawnych z punktu widzenia założonych ocen społeczno-gospodarczych i politycznych, mają charakter ogólny, a konkretyzują się w przepisach dalszych rozdziałów KPA, regulujących poszczególne instytucje i rozwiązania proceduralne⁴⁴. Mamy tu zatem jakby definicję zasad ogólnych postępowania administracyjnego budowaną w oparciu o relacje między normami kodeksowymi z równoczesnym wskazaniem kreatywnej funkcji zasad. Nie do przecenienia jest ocena przywołanego tu autora wskazującego na relatywny charakter zasad i ich zależności od uregulowań społeczno-ekonomiczno-politycznych – a szerzej kulturowych. Do tego zagadnienia będziemy jeszcze wracać w dalszej części dysertacji.

E. Ura wskazuje, że w teorii prawa uważa się powszechnie, iż zasady prawa są regułami postępowania mającymi oparcie w tekstach obowiązujących aktów prawnych. Dlatego są normami prawnymi lub konsekwencjami logicznymi grup norm danego systemu prawa pozytywnego. Zasady prawa administracyjnego inaczej niż konkretny przepis prawny rozciągają się na całość działania administracji albo przynajmniej na względnie szeroki zakres tej działalności. Zasady służące rozwiązywaniu skomplikowanych problemów prawnych bądź społecznych mogą być budowane z różną szczegółowością i formułowane z różnych punktów widzenia⁴⁵.

Zasady prawa (różne rozumienia) to:

- 1) w rozumieniu teorii prawa (ujęcie normatywne) – normy prawne o podstawowym znaczeniu lub klauzule generalne „wyjęte przed nawias” lub też uogólnienia norm prawnych;

⁴³ S. Rozmaryn, O zasadach ogólnych, s. 889; także S. Ochendowski, Zasady ogólne, s. 25.

⁴⁴ K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, Postępowanie administracyjne, s. 27; E. Ochendowski, Postępowanie administracyjne, s. 24; Z.R. Kmieć, Postępowanie administracyjne, s. 58.

⁴⁵ E. Ura, Zagadnienia prawa administracyjnego, s. 111–112.

- 2) stworzone przez doktrynę; wzorce zachowań – nieunormowane przez prawo, ale uznawane za wiążące; typy ukształtowania jakiejś instytucji prawnej;
- 3) postulaty zawierające syntetyczne oceny i określające pożądany stan rzeczy (czasem utożsamiane z zasadami prawa – wątpliwe).

Zasady ogólne KPA, wprowadzając różne obowiązki organów administracji publicznej, ustalają jednocześnie – na zasadzie odbicia – prawa obywateli (tzw. prawa refleksowe)⁴⁶.

J. Zimmermann zwraca uwagę na fakt, że zasady ogólne KPA od początku istnienia kodeksu, tj. od 1960 r., stanowią jedyny uporządkowany, normatywny katalog zasad, traktowany w nauce jako pewna namiastka części ogólnych prawa administracyjnego. Zasady te wykraczają swoją treścią poza kwestie procesowe i część z nich może być zaliczona do administracyjnego prawa materialnego albo stanowić wskazówki interpretacyjne dla wykładni tego prawa⁴⁷.

Niewątpliwy znawca problematyki K. Ziemiński stwierdził – i pogląd ten w całej rozciągłości podzielam – że zasady ogólne zawierają postanowienia o zdecydowanie różnym poziomie abstrakcyjności oraz o zróżnicowanej doniosłości społeczno-politycznej. Mianem zasady ogólnej objęto tak wysoce abstrakcyjne postanowienia, jak obowiązek prowadzenia postępowania administracyjnego w taki sposób, by pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwowych (art. 8 KPA), oraz takie postanowienia jak obowiązek prowadzenia postępowania w formie pisemnej. W tzw. zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa określono jedynie pewien cel, do osiągnięcia którego administracja powinna dążyć bez względu na przedmiot sprawy. K. Ziemiński przyjął, że zdecydowanie większa jest doniosłość tej zasady niż powołanej zasady pisemności. Praktycznie wszystkie pozostałe zasady ogólne KPA mają, choćby pośrednio, charakter instrumentalny w stosunku do zasady pogłębiania zaufania. Zasada informowania o okolicznościach faktycznych i prawnych, mających znaczenie dla sprawy, jest np. instrumentalna w stosunku do zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, a ta z kolei jest instrumentalna w stosunku do zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Nie znaczy to bynajmniej, że skoro wszystkie zasady ogólne KPA są w pewnym sensie podobne do zasady pogłębiania zaufania, to mają one podobny charakter. Odmienne charakter ma zasada trwałości decyzji ostatecz-

⁴⁶ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 14–15.

⁴⁷ Tamże, s. 92.

nych (art. 16 KPA), zasada dwuinstancyjności (art. 15 KPA), a jeszcze inny charakter mają takie zalecenia prakseologiczne, jak zasada szybkości i prostoty postępowania (art. 12 KPA). Zasady ogólne ujęte w KPA posiadają, jak widać, różny stopień ogólności, stanowią przeniesione na grunt prawny zalecenia prakseologiczne, określają aksjologiczne uzasadnienie⁴⁸. W piśmiennictwie podkreślane są różne funkcje zasad ogólnych postępowania administracyjnego, do których oprócz wyżej wymienionych wskazuje się: ujednolicanie praktyki stosowania prawa administracyjnego, sterowanie działaniami podejmowanymi w ramach uznania administracyjnego, pełnienie roli dyrektyw interpretacyjnych, zapewnienie elastyczności podejmowanych na podstawie przepisów działań, wypełnianie luk w prawie, wyznaczanie kierunku pracom legislacyjnym⁴⁹, wzmacnianie pozycji procesowej strony, z uwagi na zawarte w nich dyrektywy postępowania organów, wzmacnianie uniwersalnych właściwych dla konstrukcji państwa prawnego standardów działania administracji, pełnienie funkcji ochronnej, gdyż ich naruszenie jest sankcjonowane w określony sposób, pełnienie funkcji opisowej, gdyż określają w sposób ogólny podstawowe cechy i założenia postępowania administracyjnego. Odnosząc powyższe funkcje do zasady szybkości postępowania administracyjnego, z pewnością stwierdzić można, że zasada ta, wprowadzając obowiązek załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki, pełni funkcję ujednolicania praktyki stosowania prawa w zakresie terminu załatwienia sprawy, może stanowić dyrektywę interpretacyjną, w jakim terminie organ powinien zakończyć sprawę, zarówno gdy termin ten jest przewidziany przez prawo, jak i gdy nie został sprecyzowany. W tym ostatnim przypadku zasada szybkości postępowania pełnić będzie funkcję wypełnienia luki w prawie w zakresie terminu załatwienia sprawy. Zasada szybkości postępowania administracyjnego z pewnością wpływa na wzmocnienie pozycji procesowej strony, która domagając się jej respektowania, ma prawo podjąć przewidziane prawem środki prawne celem zwalczania jej naruszenia, pełni zatem funkcję ochronną.

Przedmiotem sporów w literaturze był i jest charakter zasad ogólnych KPA jako zasad o charakterze prawnomaterialnym czy też czysto procesowym. Już *W. Dawidowicz* wskazał przyjętą w przeszłości przedmiotową koncepcję prawa administracyjnego. Zakładała ona, że podział na prawo ustrojowe, proceduralne i materialne ma charakter wewnętrznego podziału prawa administracyjnego. Dlatego też kwestia odnoszenia zasad ogólnych postępowania

⁴⁸ *K. Ziemiński*, *Zasady ogólne*, s. 43–44.

⁴⁹ *J.P. Tarno*, *Zasady ogólne*, s. 63.

nia administracyjnego do prawa materialnego jest wewnętrznym problemem prawa administracyjnego, możliwym do rozwiązania przez przyjęcie określonych konwencji interpretacyjnych⁵⁰. Zdaniem tego autora, zasady ogólne należy traktować jako zasady odnoszące się wyłącznie do postępowania administracyjnego. Natomiast wykładania norm prawa materialnego (administracyjnego) jest zagadnieniem samoistnym, które powinno być rozwiązywane tylko na gruncie norm materialnych⁵¹.

Wyraźnie inne stanowisko przyjmował E. Ochendowski, zwracając uwagę na prawidłowe – jego zdaniem – propozycje, aby zasady ogólne postępowania administracyjnego miały szersze zastosowanie niż tylko procesowe. Jego zdaniem należy je stosować również w tych dziedzinach, które zostały wyłączone spod zakresu stosowania KPA, czy też ogólnie przy stosowaniu norm prawa administracyjnego. Takie stanowisko w momencie jego wyrażenia traktowane miało być w gruncie rzeczy jako postulat *de lege ferenda*⁵².

Różnice w poglądach obu wyżej przywołanych autorów są aż nadto widoczne i nie ma potrzeby ich wykazywać. „Uniwersalizacja” stosowania zasad, o których mowa, jest spełnieniem postulatu prof. J. Starościaka, by zasady stanowiły podstawę działania administracji w przypadku wystąpienia luk w prawie administracyjnym⁵³, a jej walory, zarówno teoretyczne, jak i praktyczne nie podlegają, moim zdaniem, dyskusji. Potwierdza to fakt, że poglądy przeciwne do tych, jakie głosił W. Dawidowicz, prezentowało wielu autorów.

I tak Z. Janowicz pisał, że zasady ogólne postępowania administracyjnego odnoszą się po części także do stosowania, w tym wykładni prawa materialnego⁵⁴. Podobnie Z. Cieślak, który twierdził, że zasady ogólne swoją wagą i treścią wykraczają poza ramy kodeksu i przez to odnoszą się do prawa materialnego oraz ustroju administracji⁵⁵. Stanowisko wskazujące, że określone w kodeksie zasady ogólne powinny być stosowane także poza postępowaniem administracyjnym, i to przez wszystkie organy wykonujące zadania publiczne⁵⁶, popierali F. Longchamps Bérrier oraz J. Borkowski. Obydwaj – choć w nieco różny sposób – wskazywali, że zasady ogólne stanowią namiastkę nie-

⁵⁰ W. Dawidowicz, *Postępowanie*, s. 49–50; tak też P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, 2004, s. 34.

⁵¹ W. Dawidowicz, *Postępowanie*, s. 86.

⁵² E. Ochendowski, *Zasady ogólne*, s. 26.

⁵³ J. Starościak, *Studia z teorii prawas*, s. 112.

⁵⁴ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, 1999, s. 62.

⁵⁵ Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, s. 65.

⁵⁶ E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne*, s. 23.

istniejących przepisów ogólnych prawa administracyjnego⁵⁷ i niekoniecznie ograniczają się do spraw ściśle proceduralnych. W literaturze przywołuje się też zdanie, że „zasady ogólne ustanawiają również szczególnie doniosłe wiążące dyrektywy w zakresie wykładni prawa materialnego i procesowego”⁵⁸. Stanowisko to koresponduje ze współczesną tezą W. Piątka, że zasadom ogólnym KPA należy przyznać znaczenie dyrektywne, wynikające z tego, że stanowią one materiał normatywny, który w procesie interpretacji prawa procesowego, jak również prawa materialnego, mają istotne znaczenie, przesądzają o treści szczegółowych rozwiązań prawnych⁵⁹. Można mieć wątpliwości, czy zasady ogólne „przesądzają o treści szczegółowych rozwiązań prawnych” – jak tego chce W. Piątek. Niewątpliwie „kadrują” proces wykładni prawa zarówno procesowego, jak i materialnego.

B. Adamiak wyraża pogląd, że niektóre z norm prawnych ustanawiających zasady ogólne mają charakter norm normatywnych, „substancjonalnych”. Regulują bowiem, oprócz kwestii prawidłowości kształtowania układu procesowego stosunków jednostka – administracja publiczna, także pewne elementy treści stosunku materialnoprawnego. Odnosi się to zwłaszcza do zasady ogólnej uwzględniania interesu indywidualnego (słusznego interesu obywateli) i interesu społecznego (art. 7). Zasada ta nakłada na organ administracji publicznej obowiązek uwzględniania interesu jednostki i ogranicza swobodę organów w kształtowaniu treści rozstrzygnięcia. Zwłaszcza w wypadkach, gdy normy prawa materialnego pozostawiają organom swobodę w ustaleniu następstw prawnych faktu uznanego za udowodniony⁶⁰. Dość ostrożne w gruncie rzeczy stanowisko B. Adamiak nie powinno budzić zastrzeżeń. Tymczasem A. Wróbel uważa, że w kwestii zastosowania zasad ogólnych w procesie stosowania i wykładni administracyjnego prawa materialnego należy opowiedzieć się *prima facie* za niedopuszczalnością nadawania zasadom ogólnym waloru wiążących dyrektyw interpretacyjnych prawa materialnego, a już zwłaszcza przyznawania takiego waloru wszystkim zasadom. Według tego autora, za dyrektywy wykładni prawa materialnego może służyć jedynie zasada uwzględniania z urzędu interesu publicznego i słusznego interesu stron, lecz tylko wtedy, gdy organ administracji publicznej działa na podstawie uznania, a nie decy-

⁵⁷ F. Longchamps, Problem trwałości decyzji, s. 911.

⁵⁸ A. Matan, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego, 2007, s. 92; także J. Jendrośka, Polskie, s. 39.

⁵⁹ W. Piątek, Zasady ogólne, s. 625.

⁶⁰ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, 2011, s. 34.

zji związanej. Nie ma bowiem potrzeby przenoszenia zasad procesowych do procesu interpretacji prawa materialnego, skoro funkcję omawianych zasad w procesie wykładni prawa materialnego mogą pełnić zasady konstytucyjne, z których można wywieść analogiczne konsekwencje (wskazówki), jakie wynikają z wymienionych wyżej zasad⁶¹.

Oceniając poglądy A. Wróbla na tle wcześniejszych wypowiedzi B. Adamiak, należy zauważyć, że A. Wróbel odmawia zasadom ogólnym postępowania administracyjnego waloru wiążących dyrektyw prawa materialnego, podczas gdy B. Adamiak mówi jedynie o kształtowaniu przez te zasady tylko pewnych elementów treści stosunku materialnoprawnego. Przy takiej konstatacji oba te stanowiska mają swoje uzasadnienie. Za najtrafniejszy uznają pogląd A. Wróbla, że nie należy stosować zasad ogólnych KPA przy interpretacji prawa materialnego w odniesieniu do tych instytucji, które mogą być interpretowane z odwołaniem się do zasad konstytucyjnych.

Omawiając charakter zasad ogólnych KPA, należy zwrócić uwagę, że dla derywacyjnego modelu wykładni prawa fundamentalne znaczenie ma odróżnianie przepisu od normy prawnej⁶². To aż nadto oczywiste ustalenie niesie za sobą, w obszarze analizowanej tu problematyki, istotne konsekwencje. Jak wiadomo, przyjmuję w tym miejscu podręcznikowe eksplikacje.

Przepisem prawa nazywa się elementarną jednostkę systematyzacyjną danego tekstu prawnego⁶³, zdaniokształtną wypowiedź wskazującą należyty sposób postępowania⁶⁴, wypowiedź stanowiącą całość gramatyczną zawartą w tekście aktu normatywnego i wyodrębnioną jako artykuł, paragraf, punkt itp.⁶⁵ Z kolei norma prawna to rodzaj normy postępowania, która na gruncie współczesnej kultury prawnej została ustanowiona lub uznana przez kompetentny organ władzy publicznej. Stanowi ona wyrażenie wskazujące w sposób jednoznaczny określonemu podmiotowi, w określonych okolicznościach, nakazane bądź zakazane zachowanie się⁶⁶.

Zasady przyjęte w KPA są normami prawnymi zamieszczonymi w pojedynczych przepisach prawnych bądź też stanowią logiczne wnioski wynikające

⁶¹ A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, M. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego, 2009, s. 106–107.

⁶² W. Piątek, Zasady ogólne, s. 623.

⁶³ L. Morawski, Wstęp do prawoznawstwa, s. 56.

⁶⁴ J. Nowacki, Przepis prawny a norma prawa, s. 56.

⁶⁵ T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, s. 95.

⁶⁶ M. Zieliński, Wykładnia prawa, 2008, s. 16.

z interpretacji wielu przepisów⁶⁷. Już w pierwszych komentarzach do projektu ustawy KPA podkreślano, że „wszystkie zasady ogólne mają charakter norm prawnych, nie zaś wskazówek, zaleceń”⁶⁸.

Wielokrotnie przywoływany S. Rozmaryn wskazywał, że zasady ogólne KPA są normami prawa pisanego, ustanowionymi w KPA normami prawnymi⁶⁹. Taki pogląd przybierał różną postać. Znaczna część przedstawicieli doktryny podkreślała, że zasady ogólne postępowania administracyjnego nie są tylko dezyderatami czy deklaracjami politycznymi bądź niewiążącymi zaleceniami, ale stanowią normy prawne obowiązujące ustalające prawnie wytyczne działania organów stosujących KPA⁷⁰.

Przywołajmy skrótkowo tylko najważniejsze – naszym zdaniem – oceny bez komentarza. E. Iserzon określił zasady ogólne postępowania administracyjnego jako „normy obowiązujące”⁷¹, B. Adamiak wywiodła, że zasady ogólne są normami, które mają być realizowane poprzez istniejące instytucje⁷², zaś R. Kędziora podkreślał, że są one normami realizowanymi poprzez konkretne instytucje procesowe ustanowione w KPA⁷³. Podobne wnioski precyzował W. Dawidowicz, zdaniem którego, projektując zasady ogólne, z góry odrzucono pomysł przypisania im roli deklaracji politycznych lub innych wskazówek bądź postulatów, kwalifikując je jako normy prawne⁷⁴. Każdą z tych ocen można zaakceptować, pamiętając wszakże, że powstawały w różnych okresach i odnosiły się do nieco odmiennych stanów prawnych.

⁶⁷ M. Kierek, H. Wyszyński, System prawny postępowania, s. 22.

⁶⁸ Szerzej zob. Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego, 1999, s. 61, który cytuje przemówienie M. Żurawskiego, posła, referenta sprawozdania Komisji Spraw Wewnętrznych o rządowym projekcie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego na posiedzeniu Sejmu PRL w dniu 14.6.1960 r. Sprawozdanie stenograficzne z 46. posiedzenia Sejmu PRL w dniu 14.6.1960, łam 11; stanowisko to powtarzał E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościak, Kodeks postępowania administracyjnego, s. 9, który stwierdza, że zasady ogólne są to „normy obowiązujące i stanowią one fundament całej budowy postępowania administracyjnego”.

⁶⁹ Tak w S. Rozmaryn, O zasadach ogólnych, s. 887, 889.

⁷⁰ S. Jędrzejowski, E. Ochendowski, Postępowanie administracyjne, s. 25; tak też W. Dawidowicz, Ogólne postępowanie administracyjne, s. 98; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, Postępowanie administracyjne, s. 19; szerzej także K. Opalek, J. Wróblewski, Zagadnienia teorii prawa, s. 92–96; E. Ochendowski, Postępowanie administracyjne, s. 24; K. Ziemiński, Zasady, s. 30 i n.; J. Jendrośka, Polskie, s. 28; W. Piątek, Zasady ogólne, s. 623.

⁷¹ E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościak, Kodeks postępowania administracyjnego, s. 9.

⁷² B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, 2011, s. 34.

⁷³ R. Kędziora, Ogólne postępowanie, 2008, s. 88.

⁷⁴ W. Dawidowicz, Ogólne, s. 98.

Szczególnie doniosłe znaczenie dla uznania, że zasady ogólne KPA są normami prawnymi, miało orzecznictwo sądów administracyjnych i SN. W wyroku z 4.6.1982 r. NSA orzekł, że zasady ogólne postępowania administracyjnego, wyrażone zwłaszcza w art. 7–11 KPA, są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organu administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury. Przy czym art. 7 KPA jest nie tylko zasadą dotyczącą sposobu prowadzenia postępowania, lecz w równym stopniu wskazówką interpretacyjną prawa materialnego, na co wskazuje zwrot: zobowiązuje organ do załatwienia sprawy zgodnie z tą zasadą⁷⁵.

Dlatego też każdy organ administracji publicznej, w każdym stadium postępowania administracyjnego, musi brać pod uwagę wszystkie zasady ogólne, które ustalają prawne dyrektywy działania tych organów. W związku z tym organy administracji publicznej ponoszą odpowiedzialność za naruszenie tych zasad. Według NSA wprowadzie KPA nie przewiduje wprost wyraźnych sankcji prawnych za naruszenie przez organ administracji publicznej zasad ogólnych postępowania administracyjnego⁷⁶, niemniej przyjąć należy, że naruszenie to skutkuje wadliwością decyzji⁷⁷. A jak wiadomo, wadliwa decyzja jest zagrożona sankcją wzruszalności zgodnie z art. 145, 154 i 155 KPA lub sankcją nieważności decyzji (art. 156 KPA).

Naruszenie zasad postępowania administracyjnego może stanowić zarzut podniesiony przez stronę w odwołaniu od decyzji administracyjnej. Uwzględnienie tego zarzutu przez organ odwoławczy może spowodować uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W ten oto sposób przepisy proceduralne mogą wpłynąć na prawidłowość rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. W związku z powyższym, organ administracji publicznej – poza rozpatrywaniem sprawy z punktu widzenia przepisów prawa materialnego – w każdym przypadku, w każdej sprawie i w każdym jej stadium powinien brać pod uwagę wszystkie przepisy proceduralne, w tym zasady ogólne postępowania administracyjnego. Wszystko to sprawia, że zasady ogólne procedury administracyjnej mają doniosłe znaczenie w procesie wydawania decyzji administracyjnej.

⁷⁵ Wyr. NSA z 4.6.1982 r., I SA 258/82, ONSA 1982, Nr 1, poz. 54.

⁷⁶ Zdaniem J. Borkowskiego (w: J. Borkowski, J. Jendroška, R. Orzechowski, A. Zieliński, Kodeks postępowania administracyjnego, 1985, s. 64), wprowadzenie zasad ogólnych w KPA zmieniło istotnie sytuację prawną organów. Poprzednio nie były one tak skrupowane w podejmowaniu decyzji, jak to jest pod rządem przepisów KPA, gdy obowiązują ustanowione w nim zasady ogólne.

⁷⁷ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie*, 2008, s. 89.