

SYSTEM  
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO  
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni  
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

---

ZASADY OGÓLNE  
POSTĘPOWANIA  
ADMINISTRACYJNEGO

TOM II Część 2

redakcja naukowa  
Jan Paweł Tarno, Wojciech Piątek

---



Wolters Kluwer

SYSTEM  
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO  
PROCESOWEGO

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

# SYSTEM PRAWA ADMINISTRACYJNEGO PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni  
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

---

## TOM I

### Zagadnienia ogólne

Grzegorz Łaszczyca

## TOM II

### Postępowanie administracyjne ogólne

Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy  
postępowania administracyjnego ogólnego

Wojciech Chróścielewski

Część 2. Zasady ogólne postępowania  
administracyjnego ogólnego

Jan Paweł Tarno, Wojciech Piątek

Część 3. Czynności procesowe w postępowaniu  
administracyjnym ogólnym

Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

Część 4. Dynamika postępowania  
administracyjnego ogólnego

Czesław Martysz

Część 5. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu  
administracyjnym ogólnym

Barbara Adamiak

## TOM III

### Administracyjne postępowanie egzekucyjne

Część 1. Administracyjne postępowanie egzekucyjne

Dariusz Kijowski

Część 2. Administracyjne postępowanie zabezpieczające.  
Wzajemna pomoc w dochodzeniu należności pieniężnych

Dariusz Kijowski

## TOM IV

### Postępowania autonomiczne i szczególne.

#### Postępowania niejurysdykcyjne

Andrzej Matan

SYSTEM  
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO  
PROCESOWEGO

redaktorzy naczelni  
Grzegorz Łaszczyca, Andrzej Matan

---

ZASADY OGÓLNE  
POSTĘPOWANIA  
ADMINISTRACYJNEGO

TOM II Część 2

redakcja naukowa  
Jan Paweł Tarno, Wojciech Piątek  
Jacek Chlebny, Małgorzata Gajda-Durlik  
Magdalena Kotulska, Grzegorz Łaszczyca  
Jan Olszanowski, Wojciech Piątek  
Magdalena Sieniuc  
Jan Paweł Tarno, Sławomir Tkacz  
Joanna Wyporska-Frankiewicz

---

**Grzegorz Łaszczyca** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; radca prawny; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2014), *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2011), *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2008), *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2005), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2000) i *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

**Andrzej Matan** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik naukowy w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego, w szczególności komentarza do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (2005, 2007 i 2010), podręcznika *Postępowanie administracyjne ogólne* (2003) oraz monografii: *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego* (2014), *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego* (2002), *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (2001), *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym* (1998).

**Jan Paweł Tarno** – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Zakładu Sądownictwa Administracyjnego Uniwersytetu Łódzkiego; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor i współautor około 190 opracowań naukowych z zakresu prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowej kontroli administracji (monografii, podręczników, komentarzy, artykułów, rozpraw i glos).

**Wojciech Piątek** – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, zatrudniony na Wydziale Prawa i Administracji w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego, a także w Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego; autor i współautor opracowań z zakresu postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego i egzekucyjnego w administracji, w szczególności monografii: *Przedawnienie w prawie administracyjnym* (2018), *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego* (2017), *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego* (2015), *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym wraz z wzorami pism procesowych* (2013) oraz *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym* (2011).

## **Poszczególne rozdziały tomu II cz. 2 napisali:**

Jacek Chlebny  
podrozdział 2.2

Małgorzata Gajda-Durlik  
podrozdziały 3.3.1, 4.4

Magdalena Kotulska  
podrozdziały 1.2, 3.2.5, 3.2.9

Grzegorz Łaszczyca  
podrozdziały 3.3.2, 3.3.3

Jan Olszanowski  
podrozdziały 2.1.1, 2.1.3–2.1.6, 3.2.1, 3.2.3, 4.3

Wojciech Piątek  
podrozdziały 2.1.2, 2.1.7, 3.1, 3.2.4, 3.2.12, 3.2.13, 4.1, 4.2

Magdalena Sieniuc  
podrozdziały 3.2.2, 3.2.7, 3.2.8

Jan Paweł Tarno  
podrozdział 1.3

Sławomir Tkacz  
podrozdziały 1.1, 1.4

Joanna Wyporska-Frankiewicz  
podrozdziały 3.2.6, 3.2.10, 3.2.11

*Stan prawny na 1 sierpnia 2018 r.*

Wydawca  
*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący  
*Grażyna Polkowska-Nowak*

Opracowanie redakcyjne i łamanie  
*Violet Design Wioletta Kowalska*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-642-2

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

|                                                                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Wykaz skrótów</b>                                                                                                                         | 13  |
| <b>ROZDZIAŁ 1. Pojęcie i znaczenie zasad ogólnych</b>                                                                                        | 17  |
| 1.1. Podstawowe sposoby rozumienia zasad prawa                                                                                               | 21  |
| 1.1.1. Uwagi wstępne                                                                                                                         | 21  |
| 1.1.2. Prawodawca a zasady prawa                                                                                                             | 23  |
| 1.1.3. Tradycyjna siatka pojęciowa w polskiej kulturze prawnej                                                                               | 26  |
| 1.1.3.1. Zasady systemu prawa – postulaty systemu prawa                                                                                      | 26  |
| 1.1.3.2. Zasady prawa pojmowane dyrektywalnie – zasady prawa pojmowane opisowo                                                               | 28  |
| 1.1.4. Argumenty na rzecz „podstawowego” charakteru norm uznawanych za zasady prawa                                                          | 31  |
| 1.1.5. Zasady prawa jako normy w różnym stopniu stosowane (dystynkcja zasady prawa – reguły prawne)                                          | 33  |
| 1.1.5.1. Uwagi wstępne                                                                                                                       | 33  |
| 1.1.5.2. Mocna teza o rozgraniczeniu zasad prawa i reguł prawnych                                                                            | 34  |
| 1.1.5.3. Słaba teza o rozgraniczeniu zasad prawa i reguł prawnych                                                                            | 37  |
| 1.1.6. Rozwiązywanie konfliktów zasad prawa                                                                                                  | 38  |
| 1.2. Pojęcie i charakter prawny zasad ogólnych postępowania administracyjnego                                                                | 40  |
| 1.3. Funkcje zasad ogólnych postępowania administracyjnego                                                                                   | 57  |
| 1.4. Znaczenie orzecznictwa sądów administracyjnych dla współczesnego kształtu oraz pojmowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego | 71  |
| 1.4.1. Uwagi wstępne                                                                                                                         | 71  |
| 1.4.2. Ustalanie zasad ogólnych i kształtowanie ich treści                                                                                   | 74  |
| 1.4.2.1. Kształtowanie poglądu o „zasadniczości” zasady ogólnej                                                                              | 74  |
| 1.4.2.2. „Historia orzecznicza” zasady ogólnej                                                                                               | 80  |
| 1.4.3. Argument z zasady ogólnej w orzecznictwie sądów administracyjnych                                                                     | 82  |
| 1.4.3.1. Zasady ogólne jako normy finalistyczne                                                                                              | 82  |
| 1.4.3.2. Rola argumentu z zasady ogólnej                                                                                                     | 87  |
| 1.4.4. Rozwiązywanie przez sądy administracyjne konfliktów zasad ogólnych                                                                    | 92  |
| <b>ROZDZIAŁ 2. Konstytucyjne oraz międzynarodowe uwarunkowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego</b>                             | 96  |
| 2.1. Zasady ogólne postępowania administracyjnego z perspektywy konstytucyjnej                                                               | 106 |
| 2.1.1. Zasada praworządności w postępowaniu administracyjnym z perspektywy konstytucyjnej                                                    | 106 |
| 2.1.1.1. Uwagi wstępne                                                                                                                       | 106 |



|            |                                                                                             |     |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1.1.2.   | Treść zasady .....                                                                          | 109 |
| 2.1.1.3.   | Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                         | 112 |
| 2.1.1.4.   | Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                           | 115 |
| 2.1.1.5.   | Podsumowanie .....                                                                          | 119 |
| 2.1.2.     | Zasada proporcjonalności .....                                                              | 120 |
| 2.1.2.1.   | Uwagi wstępne .....                                                                         | 120 |
| 2.1.2.2.   | Treść zasady .....                                                                          | 125 |
| 2.1.2.3.   | Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                         | 132 |
| 2.1.2.4.   | Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                           | 133 |
| 2.1.2.5.   | Podsumowanie .....                                                                          | 136 |
| 2.1.3.     | Zasada równości wobec prawa .....                                                           | 138 |
| 2.1.3.1.   | Uwagi wstępne .....                                                                         | 138 |
| 2.1.3.2.   | Treść zasady .....                                                                          | 140 |
| 2.1.3.3.   | Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                         | 144 |
| 2.1.3.4.   | Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                           | 146 |
| 2.1.3.5.   | Podsumowanie .....                                                                          | 149 |
| 2.1.4.     | Zasada prawa do sprawiedliwego, szybkiego i jawnego procesu .....                           | 150 |
| 2.1.4.1.   | Uwagi wstępne .....                                                                         | 150 |
| 2.1.4.2.   | Treść zasady .....                                                                          | 155 |
| 2.1.4.3.   | Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                         | 159 |
| 2.1.4.4.   | Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                           | 161 |
| 2.1.4.5.   | Podsumowanie .....                                                                          | 163 |
| 2.1.5.     | Zasada ochrony dóbr osobistych .....                                                        | 165 |
| 2.1.5.1.   | Uwagi wstępne .....                                                                         | 165 |
| 2.1.5.2.   | Treść zasady .....                                                                          | 168 |
| 2.1.5.3.   | Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                         | 170 |
| 2.1.5.4.   | Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                           | 174 |
| 2.1.5.5.   | Podsumowanie .....                                                                          | 176 |
| 2.1.6.     | Zasada prawa do skargi .....                                                                | 177 |
| 2.1.6.1.   | Uwagi wstępne .....                                                                         | 177 |
| 2.1.6.2.   | Treść zasady .....                                                                          | 181 |
| 2.1.6.3.   | Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                         | 186 |
| 2.1.6.4.   | Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                           | 190 |
| 2.1.6.5.   | Podsumowanie .....                                                                          | 192 |
| 2.1.7.     | Zasada dwuinstancyjności postępowania .....                                                 | 194 |
| 2.1.7.1.   | Uwagi wstępne .....                                                                         | 194 |
| 2.1.7.2.   | Treść zasady .....                                                                          | 196 |
| 2.1.7.2.1. | Pojęcie i znaczenie zaskarżalności decyzji .....                                            | 196 |
| 2.1.7.2.2. | Prawo do efektywnego środka prawnego .....                                                  | 199 |
| 2.1.7.2.3. | Zaskarżalność decyzji a dwuinstancyjność postępowania<br>administracyjnego .....            | 202 |
| 2.1.7.3.   | Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                         | 206 |
| 2.1.7.4.   | Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                           | 207 |
| 2.1.7.5.   | Podsumowanie .....                                                                          | 210 |
| 2.2.       | Zasady ogólne postępowania administracyjnego z perspektywy europejskiej .....               | 211 |
| 2.2.1.     | Zasady ogólne postępowania administracyjnego z perspektywy prawa<br>Unii Europejskiej ..... | 211 |

|                                                                                     |                                                                                            |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.2.1.1.                                                                            | Uwagi wprowadzające .....                                                                  | 211        |
| 2.2.1.2.                                                                            | Prawo do dobrej administracji i zasady dobrej administracji .....                          | 215        |
| 2.2.1.3.                                                                            | Zakres stosowania prawa do dobrej administracji .....                                      | 217        |
| 2.2.1.4.                                                                            | Prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy .....                           | 219        |
| 2.2.1.5.                                                                            | Prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie .....                                    | 220        |
| 2.2.1.6.                                                                            | Prawo do bycia wysłuchanym .....                                                           | 221        |
| 2.2.1.7.                                                                            | Prawo dostępu do akt sprawy .....                                                          | 224        |
| 2.2.1.8.                                                                            | Obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji .....                                  | 225        |
| 2.2.1.9.                                                                            | Pozostałe gwarancje zawarte w art. 41 KPP .....                                            | 225        |
| 2.2.1.10.                                                                           | Zasady ogólne w Kodeksie ReNEUAL i rezolucjach<br>Parlamentu Europejskiego .....           | 226        |
| 2.2.2.                                                                              | Zasady ogólne postępowania administracyjnego w systemie prawnym<br>Rady Europy .....       | 233        |
| 2.2.3.                                                                              | Podsumowanie .....                                                                         | 246        |
| <b>ROZDZIAŁ 3. Klasyfikacja zasad ogólnych postępowania administracyjnego .....</b> |                                                                                            | <b>249</b> |
| 3.1.                                                                                | Problematyka rekonstrukcji zasad ogólnych postępowania administracyjnego .....             | 266        |
| 3.2.                                                                                | Zasady ogólne postępowania administracyjnego .....                                         | 276        |
| 3.2.1.                                                                              | Zasada praworządności w świetle przepisów Kodeksu postępowania<br>administracyjnego .....  | 276        |
| 3.2.1.1.                                                                            | Uwagi wstępne .....                                                                        | 276        |
| 3.2.1.2.                                                                            | Treść zasady .....                                                                         | 277        |
| 3.2.1.3.                                                                            | Oddziaływanie na przebieg postępowania administracyjnego .....                             | 280        |
| 3.2.1.4.                                                                            | Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                          | 283        |
| 3.2.1.5.                                                                            | Podsumowanie .....                                                                         | 288        |
| 3.2.2.                                                                              | Zasada prawdy obiektywnej .....                                                            | 288        |
| 3.2.2.1.                                                                            | Uwagi wstępne .....                                                                        | 288        |
| 3.2.2.2.                                                                            | Treść zasady .....                                                                         | 290        |
| 3.2.2.3.                                                                            | Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                        | 298        |
| 3.2.2.4.                                                                            | Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                          | 299        |
| 3.2.2.5.                                                                            | Podsumowanie .....                                                                         | 306        |
| 3.2.3.                                                                              | Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu<br>obywateli ..... | 306        |
| 3.2.3.1.                                                                            | Uwagi wstępne .....                                                                        | 306        |
| 3.2.3.2.                                                                            | Treść zasady .....                                                                         | 309        |
| 3.2.3.2.1.                                                                          | Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego<br>i słusznego interesu obywateli ..... | 309        |
| 3.2.3.2.2.                                                                          | Zasada przyjaznej interpretacji przepisów .....                                            | 314        |
| 3.2.3.3.                                                                            | Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                        | 316        |
| 3.2.3.3.1.                                                                          | Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego<br>i słusznego interesu obywateli ..... | 316        |
| 3.2.3.3.2.                                                                          | Zasada przyjaznej interpretacji przepisów .....                                            | 318        |
| 3.2.3.4.                                                                            | Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                          | 320        |
| 3.2.3.4.1.                                                                          | Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego<br>i słusznego interesu obywateli ..... | 320        |
| 3.2.3.4.2.                                                                          | Zasada przyjaznej interpretacji przepisów .....                                            | 325        |
| 3.2.3.5.                                                                            | Podsumowanie .....                                                                         | 325        |

|                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2.4. Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej ..... | 326 |
| 3.2.4.1. Uwagi wstępne .....                                                                                 | 326 |
| 3.2.4.2. Treść zasady .....                                                                                  | 330 |
| 3.2.4.2.1. Aspekt przedmiotowy .....                                                                         | 330 |
| 3.2.4.2.2. Aspekt podmiotowy .....                                                                           | 334 |
| 3.2.4.2.3. Jednolitość treści rozstrzygnięć organów administracji publicznej .....                           | 336 |
| 3.2.4.3. Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                                 | 338 |
| 3.2.4.4. Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                                   | 339 |
| 3.2.4.5. Podsumowanie .....                                                                                  | 342 |
| 3.2.5. Zasada współdziałania organów administracji publicznej .....                                          | 343 |
| 3.2.5.1. Uwagi wstępne .....                                                                                 | 343 |
| 3.2.5.2. Treść zasady .....                                                                                  | 344 |
| 3.2.5.3. Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania .....                                                 | 348 |
| 3.2.5.4. Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                                   | 354 |
| 3.2.5.5. Podsumowanie .....                                                                                  | 359 |
| 3.2.6. Zasada informowania stron .....                                                                       | 361 |
| 3.2.6.1. Uwagi wstępne .....                                                                                 | 361 |
| 3.2.6.2. Treść zasady .....                                                                                  | 364 |
| 3.2.6.3. Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                                 | 373 |
| 3.2.6.4. Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                                   | 375 |
| 3.2.6.5. Podsumowanie .....                                                                                  | 378 |
| 3.2.7. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu .....                                                   | 379 |
| 3.2.7.1. Uwagi wstępne .....                                                                                 | 379 |
| 3.2.7.2. Treść zasady .....                                                                                  | 381 |
| 3.2.7.3. Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                                 | 391 |
| 3.2.7.4. Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                                   | 392 |
| 3.2.7.5. Podsumowanie .....                                                                                  | 399 |
| 3.2.8. Zasada przekonywania .....                                                                            | 401 |
| 3.2.8.1. Uwagi wstępne .....                                                                                 | 401 |
| 3.2.8.2. Treść zasady .....                                                                                  | 402 |
| 3.2.8.3. Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                                 | 406 |
| 3.2.8.4. Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                                   | 407 |
| 3.2.8.5. Podsumowanie .....                                                                                  | 413 |
| 3.2.9. Zasada szybkości i prostoty postępowania .....                                                        | 414 |
| 3.2.9.1. Uwagi wstępne .....                                                                                 | 414 |
| 3.2.9.2. Treść zasady .....                                                                                  | 416 |
| 3.2.9.3. Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania .....                                                 | 420 |
| 3.2.9.4. Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                                   | 427 |
| 3.2.9.5. Podsumowanie .....                                                                                  | 433 |
| 3.2.10. Zasada polubownego załatwiania spraw .....                                                           | 434 |
| 3.2.10.1. Uwagi wstępne .....                                                                                | 434 |
| 3.2.10.2. Treść zasady .....                                                                                 | 437 |
| 3.2.10.3. Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                                | 444 |
| 3.2.10.4. Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                                  | 446 |
| 3.2.10.5. Podsumowanie .....                                                                                 | 447 |

11

|              |                                                                                                     |     |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.3.3.2.2.2. | Zawieszenie postępowania administracyjnego .....                                                    | 547 |
| 3.3.3.2.2.3. | Odroczenie czynności procesowych .....                                                              | 550 |
| 3.3.3.2.2.4. | Przerwanie postępowania związane z wyłączeniem organu od załatwienia sprawy .....                   | 552 |
| 3.3.3.2.2.5. | Bezczynność i przewlekłość organu administracji publicznej .....                                    | 554 |
| 3.3.3.2.2.6. | Przerwanie czynności zmierzających do zawiązania administracyjnoprawnego stosunku procesowego ..... | 555 |
| 3.3.3.2.2.7. | Umorzenie postępowania administracyjnego (niemerytoryczne zakończenie postępowania) .....           | 558 |
| 3.3.3.3.     | Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania administracyjnego ...                                 | 560 |
| 3.3.3.4.     | Zastosowanie zasady w orzecznictwie sądowym .....                                                   | 560 |
| 3.3.3.5.     | Podsumowanie .....                                                                                  | 561 |

#### **ROZDZIAŁ 4. Zasady ogólne postępowania administracyjnego**

|                                                                                                               |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>w ujęciu pozakodeksowym .....</b>                                                                          | <b>562</b> |
| 4.1. Miejsce zasad ogólnych postępowania administracyjnego w wykładni przepisów prawa administracyjnego ..... | 568        |
| 4.2. Pozakodeksowe zasady ogólne postępowania administracyjnego .....                                         | 577        |
| 4.3. Zasady ogólne postępowania administracyjnego a zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego .....  | 581        |
| 4.3.1. Uwagi ogólne .....                                                                                     | 581        |
| 4.3.2. Wpływ zasad postępowania administracyjnego na postępowanie sądowoadministracyjne .....                 | 589        |
| 4.3.3. Wpływ zasad ogólnych postępowania sądowoadministracyjnego na postępowanie administracyjne .....        | 591        |
| 4.3.4. Uwagi podsumowujące .....                                                                              | 593        |
| 4.4. Zasady ogólne postępowania administracyjnego a zasady ogólne postępowania cywilnego .....                | 594        |

# WYKAZ SKRÓTÓW

## AKTY PRAWNE

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- KDA – Kodeks dobrej administracji – załącznik do rekomendacji CM/Rec(2007)7 z 20.06.2007 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie dobrej administracji
- KDPA – decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz.Urz. UE 2011 C 285, s. 3)
- k.k.w. – ustawa z 16.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2018 r. poz. 652 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 155 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm.)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2016 C 202, s. 389)
- MPPOiP – Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1997 r. poz. 167)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.)
- PDPC – rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) – Powszechna deklaracja praw człowieka i obywatela, przyjęta i proklamowana 10.12.1948 r.
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.)
- pr. przeds. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646)
- p.u.s.a. – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.)

|            |                                                                                                                                    |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| p.u.s.p.   | – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 23 ze zm.)                                     |
| r.p.a.     | – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. poz. 341)                      |
| TFUE       | – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2016 C 201, s. 47)                                                        |
| TUE        | – Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE 2016 C 202, s. 13)                                                                       |
| u.d.i.p.   | – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.)                                     |
| u.g.n.     | – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.)                                           |
| u.i.d.p.   | – ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 570 ze zm.) |
| u.o.p.     | – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 142 ze zm.)                                                     |
| u.p.       | – ustawa z 11.07.2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870)                                                                    |
| u.p.e.a.   | – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm.)                            |
| u.s.o.     | – ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2017 r. poz. 2198 ze zm.)                                                      |
| u.ś.u.d.e. | – ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2017 r. poz. 1219 ze zm.)                                |

## **INSTYTUCJE I URZĘDY**

|       |                                              |
|-------|----------------------------------------------|
| ETPC  | – Europejski Trybunał Praw Człowieka         |
| NSA   | – Naczelny Sąd Administracyjny               |
| SA    | – sąd apelacyjny                             |
| SKO   | – samorządowe kolegium odwoławcze            |
| SN    | – Sąd Najwyższy                              |
| TK    | – Trybunał Konstytucyjny                     |
| TSUE  | – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej |
| UOKiK | – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów    |
| WSA   | – wojewódzki sąd administracyjny             |

## **PUBLIKATORY, CZASOPISMA, BAZY DANYCH**

|       |                                                                          |
|-------|--------------------------------------------------------------------------|
| ATDP  | – Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka                           |
| AUMCS | – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska                          |
| AUWr  | – Acta Universitatis Wratislaviensis                                     |
| BRPO  | – Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich                                  |
| CBOSA | – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl |
| GAP   | – Gospodarka i Administracja Państwowa                                   |

|            |                                                                                                        |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| GP         | – Gazeta Prawna                                                                                        |
| GSP        | – Gdańskie Studia Prawnicze                                                                            |
| KSP        | – Krakowskie Studia Prawnicze                                                                          |
| LEX        | – System Informacji Prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer                                                 |
| M. Pr.     | – Monitor Prawniczy                                                                                    |
| M. Pod.    | – Monitor Podatkowy                                                                                    |
| NP         | – Nowe Prawo                                                                                           |
| OMT        | – Organizacja, Metody, Technika                                                                        |
| ONSA       | – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego                                                       |
| ONSAiWSA   | – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych                |
| OSNAPiUS   | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych |
| OSNC       | – Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna                                                            |
| OSNP       | – Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna i Pracy                                                    |
| OSP        | – Orzecznictwo Sądów Polskich                                                                          |
| OSPika     | – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych                                                  |
| OSS        | – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych                                                                |
| OTK        | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego                                                               |
| OTK-A      | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A                                                      |
| Pal.       | – Palestra                                                                                             |
| PiP        | – Państwo i Prawo                                                                                      |
| POP        | – Przegląd Orzecznictwa Podatkowego                                                                    |
| PPE        | – Przegląd Prawa Europejskiego                                                                         |
| PPP        | – Przegląd Prawa Publicznego                                                                           |
| Prz. Leg.  | – Przegląd Legislacyjny                                                                                |
| Prz. Sejm. | – Przegląd Sejmowy                                                                                     |
| PS         | – Przegląd Sądowy                                                                                      |
| PUG        | – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego                                                                 |
| Rej.       | – Rejent                                                                                               |
| RJ         | – Ratio Juris                                                                                          |
| RPEiS      | – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny                                                          |
| Rz.        | – Rzeczpospolita                                                                                       |
| SIL        | – Studia Iuridica Lubinensia                                                                           |
| SP         | – Studia Prawnicze                                                                                     |
| SP-E       | – Studia Prawno-Ekonomiczne                                                                            |
| SPP        | – Studia Prawa Prywatnego                                                                              |
| ST         | – Samorząd Terytorialny                                                                                |



### Wykaz skrótów

|          |                                                 |
|----------|-------------------------------------------------|
| Zb. Orz. | – Zbiór Orzecznictwa                            |
| ZNSA     | – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego |
| ZNUG     | – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego       |
| ZNUJ     | – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego  |
| ZNUŁ     | – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego        |

# ROZDZIAŁ 1

## POJĘCIE I ZNACZENIE ZASAD OGÓLNYCH

|          |                                                                                                                                                  |    |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1.     | Podstawowe sposoby rozumienia zasad prawa .....                                                                                                  | 21 |
| 1.1.1.   | Uwagi wstępne .....                                                                                                                              | 21 |
| 1.1.2.   | Prawodawca a zasady prawa .....                                                                                                                  | 23 |
| 1.1.3.   | Tradycyjna siatka pojęciowa w polskiej kulturze prawnej .....                                                                                    | 26 |
| 1.1.3.1. | Zasady systemu prawa – postulaty systemu prawa .....                                                                                             | 26 |
| 1.1.3.2. | Zasady prawa pojmowane dyrektywalnie – zasady prawa<br>pojmowane opisowo .....                                                                   | 28 |
| 1.1.4.   | Argumenty na rzecz „podstawowego” charakteru norm uznawanych za zasady prawa .....                                                               | 31 |
| 1.1.5.   | Zasady prawa jako normy w różnym stopniu stosowane (dystynkcja zasady prawa<br>– reguły prawne) .....                                            | 33 |
| 1.1.5.1. | Uwagi wstępne .....                                                                                                                              | 33 |
| 1.1.5.2. | Mocna teza o rozgraniczeniu zasad prawa i reguł prawnych .....                                                                                   | 34 |
| 1.1.5.3. | Słaba teza o rozgraniczeniu zasad prawa i reguł prawnych .....                                                                                   | 37 |
| 1.1.6.   | Rozwiązywanie konfliktów zasad prawa .....                                                                                                       | 38 |
| 1.2.     | Pojęcie i charakter prawny zasad ogólnych postępowania administracyjnego .....                                                                   | 40 |
| 1.3.     | Funkcje zasad ogólnych postępowania administracyjnego .....                                                                                      | 57 |
| 1.4.     | Znaczenie orzecznictwa sądów administracyjnych dla współczesnego kształtu oraz pojmowania<br>zasad ogólnych postępowania administracyjnego ..... | 71 |
| 1.4.1.   | Uwagi wstępne .....                                                                                                                              | 71 |
| 1.4.2.   | Ustalanie zasad ogólnych i kształtowanie ich treści .....                                                                                        | 74 |
| 1.4.2.1. | Kształtowanie poglądu o „zasadniczości” zasady ogólnej .....                                                                                     | 74 |
| 1.4.2.2. | „Historia orzecznicza” zasady ogólnej .....                                                                                                      | 80 |
| 1.4.3.   | Argument z zasady ogólnej w orzecznictwie sądów administracyjnych .....                                                                          | 82 |
| 1.4.3.1. | Zasady ogólne jako normy finalistyczne .....                                                                                                     | 82 |
| 1.4.3.2. | Rola argumentu z zasady ogólnej .....                                                                                                            | 87 |
| 1.4.4.   | Rozwiązywanie przez sądy administracyjne konfliktów zasad ogólnych .....                                                                         | 92 |

**Literatura:** B. Adamiak, *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Księga jubileuszowa poświęcona Prof. dr. hab. J. Borkowskiemu*, Łódź 2004; B. Adamiak, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w świetle zmian struktury organizacyjnej organów administracji publicznej. Miejsce zasady dwuinstancyjności w systemie gwarancji praw jednostki* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2016;

**B. Adamiak, J. Borkowski**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008; **B. Adamiak, J. Borkowski**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011; **R. Alexy**, *On the Structure of Legal Principles*, RJ 2000/3; **R. Alexy**, *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010; **R. Alexy**, *The Weight Formula* [w:] *Studies In the Philosophy of Law. Frontiers of the Economic Analysis of Law*, vol. 3, red. J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, Kraków 2007; **R. Alexy**, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985; **M. Atienza, J.R. Manero**, *A Theory of Legal Sentences*, Dordrecht 1998; **M. Atienza, J.R. Manero**, *Permissions, Principles and Rights, A Paper on Statements Expressing Constitutional Liberties*, RJ 1996/3; **M. Atienza, J.R. Manero**, *Rules and Principles*, IVR encyklopedie, <http://ivr-enc.info>; **H. Ávila**, *Theory of Legal Principles*, Dordrecht 2007; **A. Bielska-Brodziak, S. Tkacz**, *Legislative Materials as the Legislator's Voice in the Discourse on Legal Principles*, AUMCS, sectio G, vol. LXV, 2018/1; **I. Bogucka**, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, PiP 1992/10; **J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989; **M. Borucka-Arctowa**, *Kultura prawna na tle myśli filozoficznej i społecznej o kulturze*, SP 2002/1; **W. Chróścielewski, J.P. Tarno**, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnym*, Warszawa 2004; **B.M. Ćwiertniak**, *O pozadyrektywalnych (opisowych) rozumieniach „zasad prawa”*, SP 1976/3; **B.M. Ćwiertniak**, *Podstawowe zasady prawa pracy* [w:] *Zarys systemu prawa pracy*, t. 1, *Część ogólna prawa pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2010; **B.M. Ćwiertniak**, *Zasady prawa pracy*, Katowice 1981 (rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem T. Zielińskiego, obroniona na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, dostępna w bibliotece wydzielowej); **D. Danecka, S. Tkacz**, *O zasadach prawa, praworządności oraz państwie prawnym w dogmatyce administracyjnoprawnej* [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Katowice 2015; **W. Dawidowicz**, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. 1, Warszawa 1965; **W. Dawidowicz**, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962; **W. Dawidowicz**, *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974; **B. Dolnicki**, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016; **R. Dworkin**, *A Matter of Principle*, Cambridge, Massachusetts and London 1985; **R. Dworkin**, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998; **R. Dworkin**, *Imperium prawa*, tłum. J. Winczorek, Warszawa 2006; **R. Dworkin**, *Taking Rights Seriously*, Duckworth, London 1991; **M. Dybowski**, *Robert Alexy – niepozytywistyczna filozofia prawa* [w:] *Przyszłość dziedzictwa*, red. J. Zajadło, Gdańsk 2008; **T. Gizbert-Studnicki**, *Konflikt dóbr i kolizja norm*, RPEiS 1989/1; **T. Gizbert-Studnicki**, *Zasady i reguły prawne*, PiP 1988/3; **R. Hauser**, *Ogólne zasady kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sadu administracyjnego w Polsce* [w:] *Służba cywilna a etyka w życiu publicznym. Materiały z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14–15 marca 1996 r.*, red. J. Jacki, Warszawa 1996; **E. Iserzon, J. Starościak**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970; **K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka** [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Ossolineum 1978; **Z. Janowicz**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992; **Z. Janowicz**, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982; **A. Jaroszyński**, *Wpływ przekształceń administracji socjalistycznej na pozycję prawną obywatela*, Warszawa 1977;

**M. Jaśkowska, A. Wróbel**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009; **R. Kędziora**, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008; **Z. Kmiecik**, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000; Z. Kmiecik, *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, PiP 2005/1; Z. Kmiecik, *Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.*, PiP 2009/9; **Z.R. Kmiecik**, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011; Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014; **J. Kochanowski**, *Trzy powody kryzysu prawa*, Rz., 4–5.01.2003 r.; **M. Kordela**, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012; M. Kordela, *Zasady prawa w sensie opisowym. Próba reinterpretacji* [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2006; **M. Korycka**, *Teoria zasad prawnych Roberta Alexyego*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2010/1; M. Korycka, *Zasady prawa*, „Jurysta” 2007/8; **A. Korzeniowska-Polak**, *Zasada jawności wewnętrznej postępowania administracyjnego* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009; **M. Kotulska**, *Zasada szybkości jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, Lublin 2013, niepubl.; M. Kotulska, *Zasady prawa i postępowania administracyjnego – pojęcie i funkcje na tle ogólnej teorii prawa i dyscyplin szczegółowych*, AUMCS, sectio G, vol. LVI–LVII, 2009–2010; **J. Kremis**, *Glosa do postanowienia SN z 3.02.2000 r., III RN 195/99*, OSP 2001/12, poz. 171; **L. Leszczyński**, *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012; L. Leszczyński, *Zasady prawa – założenia podstawowe* [w:] *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, SIL 2016/1; **L. Leszczyński, G. Maroń**, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, AUMCS, sectio G, vol. LX, 2013/1; L. Leszczyński, G. Maroń, *Zasady prawa. Ujęcie dogmatyczno-porównawcze* [w:] *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, SIL 2016/1; **G. Łaszczyca, C. Martysz**, *Zasada prawdy obiektywnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Zasady prawa*, red. C. Martysz, A. Matan, Z. Tobor, Bydgoszcz–Katowice 2007; **G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Kraków 2005; G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Kraków 2005; **E. Łętowska**, *Glosa do wyroku NSA w Poznaniu z 11.12.2001 r., II SA/Po 1478/00*, PiP 2002/6; **G. Maroń**, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011; **C. Martysz, A. Matan**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005; **C. Meissner**, *Orzecznictwo a prawo administracyjne – niemiecka perspektywa* [w:] B. Dolnicki (red.), *Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa. Prawo europejskie a prawa krajowe. XIII Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów*, Bydgoszcz–Katowice 2005; **M. Mincer**, *Pojęcie uznania administracyjnego*, PiP 1976/3; **A. Miruć**, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze przyznawania pomocy społecznej* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010; **L. Morawski**, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002; L. Morawski, *Zasady prawa – komentarz krytyczny* [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001; **J. Nowacki**, „Materialna” jedność

systemu prawa, ZNUŁ Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, 1976/108; **K. Opalek, J. Wróblewski**, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969; **M. Pełka**, *Konflikt uprawnień w teorii Ronalda Dworkina*, Warszawa 2012; **W. Piątek**, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2017/5; **W. Piątek**, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010; **A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński**, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993; **S. Rozmaryn**, *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959/4; **S. Rozmaryn**, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego. Charakter prawny i znaczenie zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961/12; **M. Safjan**, *Zasady prawa prywatnego* [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012; **E. Smoktunowicz**, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970; **J. Starościek**, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Ossolineum 1967; **J. Stelmach**, *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1995; **J. Supernat**, *Zasady dobrej administracji* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe 23–25 września 2002 r., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003; **J.P. Tarno**, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999; **J.P. Tarno**, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008; **J.P. Tarno**, *Zasada dwuinstancyjności postępowania w postępowaniu podatkowym*, ATDP 2008/3; **J.P. Tarno**, *Zasady ogólne k.p.a. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, SP-E 1986/36; **J.P. Tarno, J. Wyporska**, *Wykładnia sądowa a prawo administracyjne* [w:] *Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa. Prawo europejskie a prawa krajowe. XIII Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów*, red. B. Dolnicki, Bydgoszcz–Katowice 2005; **S. Tkacz**, *Kolizja praw i sposoby jej rozwiązywania w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Wolność wypowiedzi versus wolność religijna. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego*, red. A. Biłgorajski, Warszawa 2015; **S. Tkacz**, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014; **A. Wiktorowska**, *Zasady ogólne KPA*, OMT 1979/4; **B. Wojciechowski**, *Zakres swobody uznania podmiotu stosującego prawo w argumentacyjno-interpretacyjnym modelu* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012; **S. Wronkowska**, *Sprawozdanie z dyskusji w Komitecie Nauk prawnych PAN „Sposoby pojmowania zasad prawa”*, PiP 1972/10; **S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński**, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; **S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński**, *„Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych*, RPEiS 1974/2; **J. Wróblewski**, *Opisowa i normatywna teoria wykładni prawa*, PiP 1958/7; **J. Wróblewski**, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, Łódź 1965/42; **J. Wróblewski**, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988; **J. Wróblewski**, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959; **J. Wyporska-Frankiewicz**, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a zasada dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010; **M. Zdyb, J. Stelmasiak**,

*Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego. Orzecznictwo Sądu Administracyjnego z komentarzem*, Lublin 1992; **M. Zieliński**, *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzcíński, Warszawa 1997; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017; M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011; **K. Ziemiński**, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; **J. Zimmermann**, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017; J. Zimmermann, *Glosa do wyroku z 23.07.1992 r., III ARN 40/92, PiP 1993/8*; J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017/8; **M. Zirk-Sadowski**, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego a wykładnia prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012; M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012; **L. Żukowski**, **R. Sawuła**, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004.

## 1.1. PODSTAWOWE SPOSOBY ROZUMIENIA ZASAD PRAWA

### 1.1.1. UWAGI WSTĘPNE

Zasady prawa należą do najbardziej podstawowych przedmiotów badawczych w naukach prawnych<sup>1</sup>. Problematyka zasad prawa stanowi przedmiot zainteresowania tak teorii prawa, jak i szczegółowych nauk prawnych oraz praktyki prawniczej. Paradoksalnie, pomimo iż w nauce prawa trudno znaleźć monografię, która nie posługiwałaby się terminem „zasada prawa”, brak jest konsensusu co do natury tego pojęcia. J. Wróblewski wprost pisał, że zagadnienie zasad prawa stanowi punkt przecięcia problematyki teoretycznoprawnej oraz praktyki poszczególnych systemów prawa obowiązującego<sup>2</sup>. Kategoria zasad prawa na gruncie prawoznawstwa charakteryzowana jest niejednoznacznie<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Por. L. Leszczyński, *Zasady prawa – założenia podstawowe* [w:] *Zasady prawa w strukturze systemu prawa. Studium dogmatyczno-porównawcze*, red. L. Leszczyński, SiL 2016/1, s. 11.

<sup>2</sup> J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, ZNUŁ Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, 1965/42, s. 17.

<sup>3</sup> Por. L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, AUMCS, sectio G, vol. LX, 2013/1, s. 81.



a rozważaniom w tej materii towarzyszy dostrzegalne zamieszanie pojęciowe<sup>4</sup>. Terminowi „zasada prawa” „przypisuje się nie jedno, lecz kilka zasadniczo różnych znaczeń, a definicję usiłuje się sformułować tak, jakby w każdym przypadku chodziło o jedno tylko, zawsze to samo, pojęcie”<sup>5</sup>. Z uwagi na dość często czynione odmienne założenia przyjmowane przez poszczególnych przedstawicieli teorii prawa, którzy wypowiadają się o zasadach prawa, często brak konkluzywności co do poszczególnych ujęć. Sytuacji nie poprawia także to, że autorzy wielu opracowań posługują się odmiennym instrumentarium. Charakterystyczne jest i to, że w poszczególnych dyscyplinach dogmatycznych formułowane są różne katalogi zasad prawa, jak również wiązane są z nimi rozmaite charakterystyki. Nie ułatwia to zrozumienia tej skomplikowanej materii. Słusznie wskazuje się, iż „powszechne przeświadczenie w jurysprudencji o ponadprzeciętnej doniosłości zasad prawa nie idzie w parze ani z konsensusem teoretycznoprawnym, ani tym bardziej z uzgodnieniem międzydogmatycznym, w ramach którego należałoby nie tylko ustalić istotę zasad prawa w ramach danej gałęzi lub subgałęzi i nanieść te ustalenia na gałęzie pokrewne (...), ale również uwzględnić, przynajmniej w jakimś zakresie, dorobek teorii prawa w kontekście ogólnosystemowym”<sup>6</sup>.

Mówiąc o rozbieżnościach odnoszących się co do problematyki zasad prawa, wymienić należy następujące kwestie o charakterze podstawowym:

- relacja prawodawca a zasady prawa;
- status zasad prawa,

a także:

- kryteria wyodrębniania zasad prawa;
- obowiązywanie zasad prawa;
- charakterystyka zasad prawa;
- funkcje zasad prawa i sposób ich wykorzystania w procesie stosowania prawa.

W tym miejscu zasygnalizować należy również wpływ, jaki w ostatnich latach na dyskurs o zasadach prawa w Polsce mają poglądy formułowane w literaturze zagranicznej. Należy w tym miejscu przede wszystkim wymienić konstrukcję zaproponowaną przez R. Dworkina i rozwiniętą przez wielu jego

---

<sup>4</sup> M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Materiały 52. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 21.

<sup>5</sup> M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 59.

<sup>6</sup> L. Leszczyński, G. Maroń, *Zasady prawa. Ujęcie dogmatyczno-porównawcze* [w:] *Zasady prawa w strukturze systemu...*, s. 318.

kontynuatorów, która zasady prawa wiąże z normami stosowanymi w większym lub mniejszym stopniu w myśl maksymy *more or less*<sup>7</sup>. Niestety „zderzenie” tych koncepcji, które M. Zieliński określił mianem koncepcji „zewnętrznych”<sup>8</sup>, z tradycyjnie przyjętym w polskim prawoznawstwie aparatem pojęciowym spowodowało także powstanie szeregu problemów, a nawet nieporozumień w zakresie siatki pojęciowej związanej z terminem „zasada prawa”. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że dworkinowskie ujęcie zasad prawa utrzymane jest w narracji niepozytywistycznej, która obca jest polskiej tradycji, prowadzącej proces stosowania prawa do norm stanowionych wiązanych z tekstami aktów normatywnych, twórcą których jest prawodawca. Nadto szereg norm uznawanych przez polskich autorów za podstawowe i traktowanych jako zasady zgodnie z siatką dworkinowską nie będzie spełniał postulatów wiązanych z terminem „zasada prawa”. Niezależnie od zgłaszanych w tej materii wątpliwości prowadzenie rozważań poświęconych zasadom prawa bez odniesienia się do tych konstrukcji nie jest obecnie możliwe zarówno na płaszczyźnie rozważań teoretycznych, jak i dogmatycznoprawnych<sup>9</sup>.

Z uwagi na powyższe uporządkowanie sposobów rozumienia terminu „zasada prawa” i problemów z nim wiązanych wydaje się ze wszech miar pożądane.

### 1.1.2. PRAWODAWCA A ZASADY PRAWA

Na wstępie należy wskazać, że w literaturze raczej nie formułuje się zastrzeżeń co do potrzeby posługiwania się samą konstrukcją zasad prawa<sup>10</sup>. Opracowania o charakterze monograficznym, systematycznym, jak również dydaktycznym powszechnie się do niej odwołują. W polskiej tradycji termin „zasada prawa” jest najczęściej rezerwowany dla obowiązujących norm prawnych, które charakteryzują się pewnymi cechami, pozwalającymi na ich wyodrębnienie i przeciwstawienie tym normom w systemie, które nie są uznawane za zasady prawa. Znamienne jest przy tym, że przekonanie o tym, iż zasady prawa pełnią istotną rolę w dyskursie i praktyce prawniczej, nie jest poparte konsensusem co do tego, jaki jest status zasad w stosunku do wypowiedzi prawodawcy zawartych w treści przepisów prawa.

<sup>7</sup> Mam na myśli tzw. dworkinowską charakterystykę zasad prawa.

<sup>8</sup> M. Zieliński, *Zasady i wartości...*, s. 24 i n.

<sup>9</sup> Tak L. Leszczyński, *Zasady prawa...*, s. 12.

<sup>10</sup> Por. M. Safjan, *Zasady prawa prywatnego* [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 319.





**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

CENA 329 ZŁ (W TYM 5% VAT)