

# Rozdział 1. Zasada proporcjonalności jako zasada prawa administracyjnego

## 1.1. Systematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego

### 1.1.1. Pojęcie zasad ogólnych prawa administracyjnego

Zagadnienie zasad ogólnych prawa administracyjnego jest przedmiotem szerokiej analizy ze strony przedstawicieli nauki prawa administracyjnego<sup>1</sup>. Stanowiło to impuls do podjęcia prac nad przygotowaniem ustawy regulującej w sposób kompletny zagadnienia zasad ogólnych prawa administracyjnego. Podjęte zostały trzy próby przedstawienia takiego projektu aktu prawnego, tj.: w 1988 r. oraz w 1996 r. pod auspicjami Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, oraz w 2006 r. przez zespół ekspertów przy Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>2</sup>. Próby te nie doprowadziły do uchwalenia stosownej ustawy. Mimo to, 29.12.2010 r. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka wniosła komisyjny projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego<sup>3</sup>. Warto zaznaczyć, iż projekt ten w art. 18 ust. 3 wskazywał, że wszystkie działania organów administracji publicznej powinny być współmierne do obranego celu. Ograniczenia praw jednostki, a także nakładanie na nią obowiązków są dopuszczalne, o ile będą zmierzały do osiągnięcia wskazanego w ustawie celu, zaś ograniczenia będą proporcjonalne do społecznej doniosłości owego celu. Projektodawca w tym przepisie zobowiązał administrację publiczną do stosowania zasady proporcjonalności. Rada Ministrów, opiniując projekt ustawy,

---

<sup>1</sup> Jednym z pierwszych opracowań dotyczącym zasad ogólnych prawa administracyjnego jest referat *T. Hilarowicza*, *Kwestia stosowania zasad prawa cywilnego*, s. 82–102.

<sup>2</sup> Omówienie projektów ustawy zob. *D.R. Kijowski*, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, s. 3–30.

<sup>3</sup> Druk sejmowy VI kadencji Nr 3942.

nie rekomendowała dalszych prac legislacyjnych nad tym projektem<sup>4</sup>. Stwierdziła, iż realizacja celu, jaki postawiono przed projektem ustawy, tj. zapewnienie jednolitości działań administracji publicznej oraz orzecznictwa sądowoadministracyjnego, oznaczałaby konieczność opracowania katalogu zasad o bardzo dużym stopniu ogólności. Istotne jest, że część takich zasad funkcjonuje w systemie prawa jako normy dekodowane z Konstytucji RP, np. zasada równości albo jako zasady konstruowane w doktrynie. Dodatkowo projekt ustawy w sposób niejasny odnosił się do przepisów dotyczących postępowania administracyjnego, jak i postępowania podatkowego.

Nie można jednakże przyjąć, iż trudności w uchwaleniu ustawy regulującej zasady ogólne prawa administracyjnego przesądzają o konieczności odejścia od tej koncepcji<sup>5</sup>. Na uwadze mieć bowiem należy poglądy sformułowane zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. Z tego względu zasadne wydaje się podjęcie próby przedstawienia terminu zasad ogólnych prawa administracyjnego na podstawie poglądów prezentowanych w nauce prawa administracyjnego.

Termin zasada prawa nie jest jednolicie rozumiany w nauce. Co więcej, zagadnienie to z uwagi na duży stopień „nasylenia treściami teoriopoznawczymi” nie jest także silnie eksponowane w nauce prawa administracyjnego<sup>6</sup>. W swoich rozważaniach ograniczę się, za Z. Kmiecikiem, do ujęcia zasad ogólnych prawa administracyjnego w trzech aspektach<sup>7</sup>.

Pierwszy aspekt dotyczy ujęcia zasady prawa w znaczeniu normatywnym, tzn. przez zasadę prawa należy rozumieć obowiązującą normę prawną albo logiczną konsekwencję grupy norm, których znaczenie uznawane jest za podstawowe dla całego systemu prawa<sup>8</sup>. Z tego wynikają dwa kluczowe warunki pozwalające stwierdzić, iż mamy do czynienia z zasadą prawa. Po pierwsze, norma prawna musi być normą obowiązującą. Nie można traktować jako zasady prawa normy nieobowiązującej w systemie prawa. Dopiero stwierdzenie, że mamy do czynienia z obowiązującą normą, pozwala na odniesienie

---

<sup>4</sup> Stanowisko Rady Ministrów z 13.7.2011 r. wobec komisijnego projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, Druk sejmowy VI kadencji Nr 3942, orka.sejm.gov.pl (dostęp: 1.1.2021 r.).

<sup>5</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 2, 2012, s. 23.

<sup>6</sup> P.A. Tusiński, Zasady ustrojowe, s. 19.

<sup>7</sup> Z. Kmiecik, Ogólne zasady, s. 35–36.

<sup>8</sup> J. Wróblewski, Zagadnienia teorii wykładni, s. 259 i n. Autor ten przez logiczną konsekwencję norm uznawał konsekwencję dającą się wyprowadzić z norm prawnych przy użyciu do nich logiki formalnej, jak gdyby normy te były zadaniami.

się do drugiego warunku, jakim jest ocena podstawowego charakteru takiej normy, aby można było daną normę uznać za zasadę prawa. O charakterze podstawowym normy decydują, zdaniem *K. Ziemskiego*, dwie przesłanki, tj. formalna oraz materialna<sup>9</sup>. Przesłanka formalna obejmuje przypisanie wypowiedzi charakteru zasadniczego przez prawodawcę, z uwagi na rangę aktu prawnego, w którym została ona wyrażona. Przesłanka materialna z kolei przejawia się w uznaniu za zasadniczą normę, która znajduje uzasadnienie aksjologiczne w wartościach przyjmowanych za najwyższe w systemie preferencji lub określeniu podstaw (wzorca) instytucji prawnej. Kryteria uznania za zasadnicze wypowiedzi dyrektywalne nie stanowią katalogu zamkniętego<sup>10</sup>. Z kolei według *J. Wróblewskiego* przesłanki pozwalające na przypisanie normie prawnej charakteru zasadniczego są następujące: miejsce w hierarchicznej strukturze prawa, stosunek „logiczny” do innych norm, rola w konstrukcji prawnej oraz ocena pod kątem postulatów systemu prawa<sup>11</sup>. Każda z tych właściwości może przysługiwać normie zwykłej, zaś o przyjęciu, że norma jest zasadą prawa decyduje intensywność występowania danej właściwości<sup>12</sup>. Powyższe cechy pozwalają na przedstawienie definicji zasady prawa. Należy przez to pojęcie rozumieć „wypowiedź normatywną obowiązującą z uzasadnienia tetycznego, albo stanowiącą bądź choćby mogącą stanowić wzorzec przyjęcia określonego rozwiązania prawnego, której przypisuje się nadrzędne w stosunku do innych dyrektyw znaczenie w oparciu o przyjęte przesłanki formalne bądź materialne”<sup>13</sup>.

Drugim aspektem wskazanym przez *Z. Kmiecika* jest ujęcie zasady prawa jako wzorca zachowania. W takim znaczeniu, zasada prawa łączona jest z wzorcem zachowania, który jest traktowany jako wiążący, mimo iż nie został wyraźnie uregulowany przez prawo<sup>14</sup>. Postrzeganie zasady prawa w tym aspekcie zawiera w sobie także możliwość tworzenia zasad prawa przez działalność organów orzekających. Istotne jest, iż tworzenie to może wystąpić niezależnie lub wspólnie z działalnością ustawodawczą parlamentu. *Z. Kmiecik* wskazuje, że *J. Starościak* prezentował poglądy zbliżone do tego aspektu zasady prawa<sup>15</sup>. W ocenie tego autora, zasady ogólne prawa administracyjne należy traktować jako wnioski ogólne z przepisów prawa oraz praktyki ich stosowania. Zasady

---

<sup>9</sup> *K. Ziemiński*, *Zasady ogólne*, s. 75–78.

<sup>10</sup> Tamże, s. 78.

<sup>11</sup> *J. Wróblewski*, *Prawo obowiązujące*, s. 24–26.

<sup>12</sup> *M. Kordela*, *Zasady prawa*, s. 106.

<sup>13</sup> *K. Ziemiński*, *Zasady ogólne*, s. 77.

<sup>14</sup> *Z. Kmiecik*, *Ogólne zasady*, s. 35.

<sup>15</sup> *J. Starościak*, *Studia z teorii*, s. 94 i n.

ogólne, odmiennie niż konkretny przepis prawny, odnoszą się do szerokiego lub całego zakresu działalności administracji publicznej. W jego ocenie zasady ogólne prawa administracyjnego spełniają, w stosunku jednostka (inny podmiot)–organ administracji, rolę zbliżoną do roli, jaka jest przyznana zasadom współżycia społecznego w prawie prywatnym. W tym znaczeniu, zasady stanowią dopełnienie norm prawnych, które odnoszą się bezpośrednio do sytuacji konkretnych podmiotów. Doprowadziło to do przyjęcia, iż zasady nie są „konkretnymi przepisami prawa, lecz zgeneralizowaną treścią zespołu norm, choć poszczególne przepisy prawne mogą w sposób względnie ścisły reprezentować treść poszczególnych zasad ogólnych prawa administracyjnego”<sup>16</sup>. J. Starościak przyjmował, że tak rozumiane zasady prawa stają się w istocie formą przejściową od prawa do norm etyki oraz moralności działania organów administracji publicznej. Niemniej jednak, zasada ogólna konstruowana jest z obowiązujących przepisów prawnych, co w konsekwencji oznacza, iż nie tylko nie może mieć ona mocy obowiązującej wyższej niż przepis wyrażony w akcie prawnym, ale także jej obowiązywanie nie może skutkować derogacją konkretnego przepisu prawnego. Zdaniem tego autora zastosowanie w danej sprawie zasady prawa nie może być utożsamiane z równoczesnym zwolnieniem organu administracji publicznej od obowiązku zastosowania któregośkolwiek z obowiązujących przepisów prawa. Istotne jest bowiem, że istnienie zasad ogólnych prawa administracyjnego nie może negować związania administracji publicznej prawem<sup>17</sup>.

Trzeci aspekt dotyczy ujęcia zasady jako wzorca regulacji, tzn. poprzez wskazanie na pewien typ ukształtowania danej instytucji prawnej<sup>18</sup>. Inaczej mówiąc, zasadą prawa jest wzorzec ukształtowania instytucji prawnej, poprzez wskazanie w nim na doniosłe dla owej instytucji aspekty<sup>19</sup>. Tak postrzegana

---

<sup>16</sup> Tamże, s. 94.

<sup>17</sup> Tamże, s. 111.

<sup>18</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa*, s. 25.

<sup>19</sup> Tamże. Autorzy ci wprowadzili podział na zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym oraz w znaczeniu opisowym, tzw. poznańska koncepcja zasad prawa. Zasadzie prawa w znaczeniu dyrektywalnym odpowiada w dużej mierze pierwszy aspekt zasad prawa wskazany przez Z. Kmiecika. Zasadą prawa w znaczeniu dyrektywalnym jest obowiązująca norma mająca charakter nadrzędny w stosunku do innych norm, która spełnia szczególną rolę w systemie prawa odmienną od ról, jakie są wyznaczane innym normom tego systemu. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, s. 225. Z zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym możliwe jest wyróżnienie dwóch grup zasad. Pierwszą grupą są zasady określające dyrektywy postępowania (zasady pierwszego stopnia), którym taki charakter przypisuje się z uwagi na pewne cechy norm (nadrzędność treściową względem innych norm, uniwersalny zakres zastosowania). Drugą grupą

zasada prawa, w teorii prawa jest nazywana zasadą prawa w znaczeniu opisowym. Istotne jest, że zasada prawa w znaczeniu opisowym nie dotyczy dyrektywy działania, lecz jest jedynie charakterystyką (opisem, wzorcem) danej instytucji prawnej. Przykładem zasady prawa w znaczeniu opisowym jest zasada kontrydiktoryjności. Zasada ta sama w sobie nie zawiera powinności działania, lecz stanowi jedynie charakterystykę pewnego rodzaju instytucji – procesu, który powinien być prowadzony w dany sposób w przeciwieństwie do charakterystyki przeciwstawnej, tj. zasady inkwizycyjności. Twórcy podziału zasad prawa na zasady w znaczeniu dyrektywalnym oraz w znaczeniu opisowym wskazywali, że te ostatnie należałoby nazywać wzorcem lub typem, rezerwując termin zasada prawa dla zasad w znaczeniu dyrektywalnym<sup>20</sup>.

Z. Kmiecik dodaje, że zasady prawa mogą być także traktowane jako swoiste postulaty, które zawierają ocenę oraz określają postulowany stan<sup>21</sup>. W teorii prawa, tak postrzegana zasada prawa nazywana jest postulatem systemu prawa<sup>22</sup>. Zaznaczyć należy, iż postulaty systemu prawa nie są interpretowane z obowiązujących norm prawnych, przy czym przypisywane są im pewne cechy normatywne. Za podstawę postulatów uznaje się ustrój społeczno-polityczny oraz stosunki społeczne, jednakże proces ich interpretacji pozostaje w korelacji z poglądami i światopoglądem podmiotu przeprowadzającego interpretację. J. Wróblewski wskazywał, że postulaty mogą być zasadami systemu prawa, gdy postulat wynika z normy prawnej lub możliwa jest jego logiczna interpretacja. Niemniej jednak, ujmował on postulaty systemu prawa w kontekście wskazówek dla prawodawcy w procesie tworzenia prawa<sup>23</sup>. W nauce prawa administracyjnego, A. Jaroszyński przyjmował, że „zasadą ogólną prawa administracyjnego może być zarówno norma prawna jak i postulat teoretyczny sformułowany w podany wyżej sposób [w strukturze: doktryna – działalność prawotwórcza – praktyka – dop. A.S.] (...) podkreślić należy, że ponieważ obecnie brak norm, które mogłyby stać się zasadami musimy się obracać w kręgu postulatów zawierających syntetyczne oceny i wyrażające stany pożądane”<sup>24</sup>.

Z przedstawionych aspektów pojmowania zasad prawa, pierwszeństwo przyznać należy rozumieniu zasady prawa jako obowiązującej normy prawa

---

są zasady odnoszące się do obowiązywania norm w systemie prawa, tzn. jego konstrukcji (zasady drugiego stopnia). S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa*, s. 26.

<sup>20</sup> Tamże, s. 209.

<sup>21</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady*, s. 36.

<sup>22</sup> J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii*, s. 259 i n.

<sup>23</sup> J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące*, s. 21.

<sup>24</sup> A. Jaroszyński, *Wpływ przekształceń*, s. 86.

o doniosłym charakterze. Wynika to przede wszystkim z art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ustrojodawca w tym przepisie wprowadza do porządku prawnego zasadę legalizmu. W tym miejscu ograniczę się jedynie do zasygnalizowania, iż zasada ta ma jedynie aspekt formalny, tzn. jest niezależna od treści obowiązującego prawa, przy czym ma ona znaczenie normatywne i w sposób bezwzględny zobowiązuje organy władzy publicznej do określonego działania<sup>25</sup>. W konsekwencji, organy administracji publicznej nie byłyby władne do zastosowania zasady prawa niemającej oparcia w obowiązujących normach prawnych.

W nauce prawa administracyjnego zasady prawa także postrzegane są jako obowiązujące normy prawne, choć nie jest to stanowisko w pełni jednolite. Wspomniany już wcześniej *J. Starościak* traktował jako zasadę prawa wnioski ogólne z przepisów prawa oraz praktyki ich stosowania, przy czym nie były one konkretnymi przepisami prawa<sup>26</sup>. Autor ten dodawał, że konkretny przepis prawa może odpowiadać treści zasady prawa, jednakże w istocie zasady prawa stanowią dopełnienie norm prawnych, co sprzyja elastyczności działania administracji publicznej. Z takiego założenia wynika także charakter zasad ogólnych, które jako wnioski ogólne z norm prawnych są w rzeczywistości wnioskami interpretacyjnymi. Ma to istotne znaczenie, bowiem nie jest możliwe skonstruowanie konkretnej zasady ogólnej prawa administracyjnego bez oparcia jej na konkretnej normie prawnej czy też bez powiązania jej z przepisem prawa<sup>27</sup>. W ocenie *J. Starościaka* takie rozumienie zasad ogólnych stanowiło tylko jedną z dwóch postaci postrzegania zasad ogólnych prawa administracyjnego. Drugą postacią było ujęcie zasad ogólnych w sposób bezpośredni w ustawie, co skutkowało nałożeniem na organy administracji obowiązku zachowania zgodnego z daną zasadą<sup>28</sup>. Zasady te są najczęściej lokalizowane przez ustawodawcę w początkowych przepisach prawnych zawartych w danej ustawie. Ich celem, jest przede wszystkim ułatwienie przeprowadzenia procesu wykładni danego aktu prawnego. W tym znaczeniu, zasady ogólne są obowiązującą normą prawną o szczególnym (podstawowym) charakterze. Istotne jest, iż tak rozumiane zasady ogólne mają zastosowanie tylko w ramach działania organu administracji publicznej na podstawie ustawy, z której są one konstruowane. Warto wskazać, iż w odniesieniu do takich zasad nie wy-

---

<sup>25</sup> W. Sokolewicz, M. Zubik, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja RP, t. 1, s. 244.

<sup>26</sup> J. Starościak, *Studia z teorii*, s. 94.

<sup>27</sup> Tamże, s. 102.

<sup>28</sup> Tamże, s. 97.

daje się właściwe stosowanie określenia zasad ogólnych prawa administracyjnego, bowiem ich stosowanie jest ograniczone do konkretnego aktu prawnego. *J.P. Tarno* używa w tym zakresie terminu zasada szczegółowa, dla określenia zasady prawa niebędącej zasadą całego prawa administracyjnego<sup>29</sup>.

Przedstawicielem nauki akcentującym bezpośrednio powiązanie zasady prawa z normą prawną był *W. Dawidowicz*. Autor ten wprowadził podział zasad ogólnych na: normy zasady, tzn. zasady wyrażone wprost w normie prawnej oraz zasady normatywne, tzn. zasady wyrażone w postaci wniosków z obowiązujących norm prawnych<sup>30</sup>. Autor ten, formułując podstawowe zasady organizacji państwowej, wprost przyjmował, że termin zasada prawa powinien oznacza donioślejszą (podstawową) regułę prawną, na podstawie której działać ma administracja publiczna. Z uwagi na cechę doniosłości, owa reguła powinna być wyprowadzana z podstawowych założeń ustroju określonych w systemie prawa, w tym przede wszystkim w ustawie zasadniczej. Pozwala to na obiektywne przyznanie owej regule charakteru podstawowego. Takie założenie oznacza, iż liczba zasad ogólnych jest względna, bowiem w rzeczywistości zależy ona od woli ustrojodawcy, który samodzielnie kształtuje podstawowe założenia ustroju państwa. Niemniej jednak sprzeciwiał się on mechanicznemu utożsamianiu zasad ustroju państwa z podstawowymi zasadami administracji państwowej. Niezbędne jest dokonanie wyboru, bowiem o tym co jest podstawowe dla administracji państwowej „decyduje już stopień znaczenia danej konstytucyjnej zasady dla administracji państwowej, przy czym mierniki owego znaczenia muszą mieć oczywiście charakter prawny”<sup>31</sup>. Istotne jest jednak, że nie jest możliwe ustalenie zasad ogólnych prawa administracyjnego, które byłyby równocześnie zasadami całego systemu prawa. Odmienna sytuacja jest dopuszczalna zdaniem *W. Dawidowicza*, tzn. zasada całego systemu prawa jest jednocześnie zasadą ogólną prawa administracyjnego<sup>32</sup>.

Podobne stanowisko prezentowane jest także w nowszym piśmiennictwie. W ocenie *M. Wyrzykowskiego* i *M. Ziółkowskiego* związanie organów władzy publicznej Konstytucją RP powoduje, że konstytucyjne zasady prawa umożliwiają z jednej strony konstruowanie zasad ogólnych prawa administracyjnego, z drugiej zaś ich bezpośrednie zastosowanie w procesie wykładni prawa

---

<sup>29</sup> *J.P. Tarno*, *Zasady ogólne KPA*, s. 53.

<sup>30</sup> *W. Dawidowicz*, *Nauka prawa*, s. 142.

<sup>31</sup> Tamże, s. 203.

<sup>32</sup> *W. Dawidowicz*, *Wstęp do nauk*, s. 159.

administracyjnego<sup>33</sup>. A. Wróbel jednoznacznie przyjmuje, że zasady konstytucyjne na gruncie materialnego prawa administracyjnego mogą także spełniać rolę ogólnych dyrektyw w procesie wykładni prawa<sup>34</sup>. Szczegółowe omówienie problematyki konstytucyjnych zasad prawa przekracza przedmiot niniejszej rozprawy. Zasygnalizować należy, iż zdaniem K. Działocha „konstytucja jest określonym systemem norm prawnych, w tym znaczeniu, że wszystkie jej normy mają ten sam charakter i rangę w stosunku do norm prawnych zawartych w innych aktach normatywnych”<sup>35</sup>. Autor ten odnosi się do koncepcji wewnętrznej hierarchii norm konstytucyjnych, co pozwala na przyjęcie, iż w ramach konstytucji możliwe jest wyróżnienie norm mających szczególne znaczenie dla całego systemu norm konstytucyjnych<sup>36</sup>. Tym samym konstytucyjną zasadą prawa może być jedynie ta norma konstytucyjna, która cechuje się szczególną doniosłością spośród pozostałych norm konstytucyjnych<sup>37</sup>.

Za M. Wyrzykowskim oraz M. Ziółkowskim wskazać należy na pięć zasad, jakimi w szczególności związane są organy władzy publicznej w procesie interpretacji materialnego, procesowego, ustrojowego prawa administracyjnego, tj. zasada legalizmu, zasada proporcjonalności, zasada równości, zasada ochrony praw nabytych oraz zasada sprawności działania organów administracji<sup>38</sup>. Nieco bardziej rozbudowany katalog zasad przyjmują W. Chróścielewski i J.P. Tarno, nazywając zasady mające źródło w Konstytucji RP zasadami naczelnymi<sup>39</sup>. Zaliczają do nich: zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę praworządności, zasadę proporcjonalności, zasadę równości wobec prawa, zasadę prawa do sprawiedliwego procesu, zasadę ochrony dóbr osobistych, zasadę prawa do skargi oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania. Katalog tych zasad ma oczywiście charakter przykładowy, jednakże z uwagi na rangę oraz znaczenie wymienionych w nich zasad, można przyjąć, iż mają one niejako istotne znaczenie dla organów władzy publicznej.

---

<sup>33</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 2, s. 23.

<sup>34</sup> A. Wróbel, w: K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, Postępowanie administracyjne, s. 36.

<sup>35</sup> K. Działocha, Hierarchia norm konstytucyjnych, s. 78.

<sup>36</sup> K. Działocha, Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji, s. 45.

<sup>37</sup> T. Zalański, W sprawie pojęcia, s. 20.

<sup>38</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 2, s. 24–25.

<sup>39</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno, Postępowanie administracyjne, s. 43–44. Podobny katalog zasad naczelnych przyjmuje także J. Borkowski (J. Borkowski w: B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne, s. 40).



Znaczący wpływ na kształtowanie się zasad ogólnych prawa administracyjnego miało uchwalenie KPA, w którym zawarto rozdział zatytułowany Zasady ogólne. W rozdziale tym, w momencie ogłoszenia KPA, w art. 6–12 uregulowane zostały zasady ogólne, które w piśmiennictwie określano jako zasady ogólne Kodeksu Postępowania Administracyjnego<sup>40</sup>. Klasyfikacja zasad ogólnych prawa administracyjnego szerzej zostanie przedstawiona w pkt 1.1.2. Podkreślenia wymaga, iż zasady ogólne zawarte w konkretnych przepisach prawnych nie mogą być traktowane jako instrukcje, idee czy też zalecenia<sup>41</sup>. Są to bowiem obowiązujące normy prawne wprowadzające dla administracji publicznej obowiązki określonego zachowania. W. Dawidowicz przyjmował, że zasady ogólne KPA powinny być traktowane jako reguły dobrej administracji z uwagi na brak określenia w akcie prawnym zasad ogólnych prawa administracyjnego<sup>42</sup>. Autor ten dodał, iż stanowisko to ma charakter jedynie postulatu nauki prawa administracyjnego i nie ma ono charakteru normatywnego.

W nauce prawa administracyjnego tematyka zasad ogólnych poruszona została w dwóch monograficznych opracowaniach autorstwa K. Ziemskiego oraz Z. Kmiecika. K. Ziemiński w opracowaniu wydanym w 1989 r. przedstawił własną definicję zasady prawa, przez którą należy rozumieć „wypowiedź normatywną obowiązującą z uzasadnienia tetycznego, albo stanowiącą bądź choćby mogącą stanowić wzorzec przyjęcia określonego rozwiązania prawnego, której przypisuje się nadrzędne, w stosunku do innych dyrektyw znaczenie w oparciu o przyjęte przesłanki formalne bądź materialne”<sup>43</sup>. Z uwagi na objęcie w tej definicji dwóch kategorii dyrektyw – norm stanowiących wzorzec rozwiązania prawnego oraz obowiązujących norm prawa, konieczne jest zastosowanie pojęć pozwalających na ich rozróżnienie. Autor ten wprowadził pojęcie zasady abstrakcyjnej na określenie postulatów formułowanych pod adresem prawodawcy oraz zasady konkretnej na określenie obowiązujących norm prawa<sup>44</sup>. K. Ziemiński wskazał, iż w zaproponowanej przez niego definicji występują pewne niedoskonałości, tj. brak ostrej granicy między obowiązującymi normami prawa a propozycjami przyjęcia określonej regulacji prawnej oraz określenie zamkniętego katalogu przesłanek pozwalających na ustalenie zasadniczego charakteru dyrektywy, przy czym nie do końca uda się je wyeliminować.

---

<sup>40</sup> S. Rozmaryn, O zasadach ogólnych, s. 887.

<sup>41</sup> M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego, t. 2, s. 20.

<sup>42</sup> W. Dawidowicz, Nauka prawa, s. 240.

<sup>43</sup> K. Ziemiński, Zasady ogólne, s. 77.

<sup>44</sup> Tamże, s. 78.

wać. Z kolei, Z. Kmiecik w opracowaniu wydanym w 2000 r. także przedstawił własną definicję zasady prawa, którą należy traktować jako naczelną wartość systemu prawa, która podlega przełożeniu na abstrakcyjny wzorzec zachowania mający moc obowiązującą w ramach prawa administracyjnego<sup>45</sup>. Autor ten jednoznacznie stwierdza, iż zasady ogólne prawa administracyjnego istnieją w tym sensie, że „są rekonstruowane i doznają egzemplifikacji w toku działalności sądów oraz innych organów, których funkcje pozostają w określonym związku z procesem administrowania”<sup>46</sup>.

Także w innych opracowaniach można spotkać definicję zasad ogólnych prawa administracyjnego. D.R. Kijowski wskazuje, że zasadami ogólnymi są normy prawne, których znaczenie i obowiązywanie odnosi się do wszystkich lub chociaż większości sytuacji, w jakich owe normy są stosowane<sup>47</sup>. Zdaniem J. Zimmermanna, zasadą prawa jest norma prawna mająca podstawowe znaczenie dla całego systemu prawa, jego danej gałęzi lub klauzula generalna mająca znaczenie dla całego systemu prawa, jego danej gałęzi<sup>48</sup>. W tym znaczeniu ogólną zasadą prawa administracyjnego będzie norma prawna mająca podstawowe znaczenia dla prawa administracyjnego oraz mająca zastosowanie do wszystkich względnie większości sytuacji normowanych przez prawo administracyjne. Nieco odmienne stanowisko przedstawił Z. Cieślak, stwierdzając, że zasady prawa administracyjnego nie są normami prawnymi, lecz swoistymi dyrektywami prakseologicznymi, co jest konsekwencją struktury prawa administracyjna, która jest wyznaczana poprzez związki treściowe i funkcjonalne norm prawnych występujących w prawie administracyjnym (normy dotyczące właściwości, materialnoprawne, zadaniowe oraz wskazujące prawną formę działania)<sup>49</sup>. Charakteryzują się one tym, że są dyrektywami stanowienia oraz stosowania prawa, formułuje się je na podstawie analizy obowiązującego prawa, są związane treściowo oraz mogą być formułowane bezpośrednio w akcie prawnym przez ustawodawcę. Warty uwagi jest pogląd Z. Leońskiego, w ocenie którego „mimo różnorodności zasad ogólnych, z jaką spotykamy się na gruncie prawa administracyjnego, ich wyodrębnieniu przyświecała jednak myśl: są to wszystko pewne reguły-dyrektywy o charakterze ogólnym, mające podstawowe znaczenie dla całości lub danego działu prawa administracyjnego. Z reguły są to obowiązujące normy prawne, zdarzają się jednak postulaty

---

<sup>45</sup> Z. Kmiecik, *Ogólne zasady*, s. 38.

<sup>46</sup> Tamże, s. 42.

<sup>47</sup> D.R. Kijowski, *Przepisy czy zasady ogólne prawa administracyjnego*, s. 304.

<sup>48</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 161–162.

<sup>49</sup> Z. Cieślak, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 61–62.

ustrojowo polityczne doktryny lub reguły wypracowane przez orzecznictwo sądowe (u nas zwłaszcza przez NSA)<sup>50</sup>.

Jako podsumowanie prowadzonych rozważań przyjąć należy, iż zasady ogólne prawa administracyjnego są terminem wieloznacznym, co wynika w dużej mierze z przyjętej przez danego autora konwencji<sup>51</sup>. W dalszej części pracy, przez zasadę ogólną prawa administracyjnego będę rozumiał normę prawną mającą podstawowe znaczenie dla prawa administracyjnego. Ów podstawowy charakter jest ustalany na podstawie spełnienia przez normę prawną dwóch przesłanek, tj. formalnej oraz materialnej. Dopiero spełnienie tych przesłanek pozwoli na przypisanie normie prawnej charakteru podstawowego, a w konsekwencji pozwoli to na uznanie jej za zasadę prawa. Na marginesie wskazać należy, iż spełnienie tych przesłanek przez normę prawną może mieć także przełożenie na zakwalifikowanie jej jako zasady prawa poszczególnej części materialnego prawa administracyjnego, np. zasady prawa budowlanego czy zasady planowania przestrzennego.

### 1.1.2. Klasyfikacja zasad ogólnych prawa administracyjnego

*W. Dawidowicz*, opierając zasady prawa na obowiązującej normie prawnej, wskazywał równocześnie, że nie jest możliwe ustalenie zasad ogólnych prawa administracyjnego, które byłyby równocześnie zasadami całego systemu prawa. Wynika to przede wszystkim z trudności w ustaleniu jednoznacznego zakresu prawa administracyjnego, co w konsekwencji powoduje, że nie można jednoznacznie stwierdzić, iż w prawie administracyjnym nie występują normy sprzeczne z daną zasadą. *W. Dawidowicz* przyjmował, że w przypadku prawa administracyjnego zasady prawa powinny być konstruowane jedynie dla poszczególnych działów prawa administracyjnego, np. prawa ustrojowego, procesowego<sup>52</sup>.

Przedstawiciele nauki prawa administracyjnego wskazują w swoich pracach na pewną klasyfikację zasad ogólnych prawa administracyjnego. Poczytnić należy zastrzeżenie, iż przyjęta klasyfikacja w dużej mierze zależna jest od

---

<sup>50</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, s. 32. J. Zimmermann wskazuje, że orzecznictwo sądownoadministracyjne poprzez swoje jednolite rozstrzygnięcia może nie tylko konstruować zasady ogólne, ale także je kształtować. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 162.

<sup>51</sup> Tamże, s. 162.

<sup>52</sup> *W. Dawidowicz*, *Wstęp do nauk*, s. 159.

osoby danego autora. *J. Łętowski* zasady prawa administracyjnego przedstawił za pomocą dwóch grup<sup>53</sup>. Pierwsza to zasady organizacji administracji, do których zaliczył wyłącznie zasadę kierowania. Druga grupa obejmowała zasady składające się na funkcjonowanie administracji, tj. zasadę praworządności, efektywności, jawności, zaufania oraz odpowiedzialności. Z kolei *Z. Cieślak* przyjął, że stanowienie oraz stosowanie prawa administracyjnego następuje na podstawie dwóch, podstawowych zasad, tj. zasady legitymizacji prawnej działania organów oraz zasady realizacji dobra wspólnego<sup>54</sup>. Między tymi dwiema zasadami występują zasady ogólne prawa administracyjnego, które zostały ujęte w trzech aspektach. Pierwszym jest aspekt podmiotowy dotyczący właściwości organu administracji obejmujący zasady: optymalnej pojemności kompetencyjnej, rozdzielności kompetencyjnej, oznaczenia form organizacyjnego oddziaływania oraz określania skutków organizacyjnych. Drugim jest aspekt czynnościowy, który dotyczy prawnych form działania administracji i obejmuje zasady: prawdy materialnej, dwuinstancyjności postępowania oraz trwałości rozstrzygnięć administracji. Trzecim jest aspekt finalny i odnosi się do norm materialnoprawnych, zaliczyć do niego można zasadę identyfikacji dobra wspólnego, ważenia interesów występujących w danej sprawie administracyjnej, oznaczenia oraz skutków materialnoprawnego oddziaływania administracji. Najbardziej rozbudową typologię zasad prawa przedstawił *K. Ziemiński*<sup>55</sup>. Autor ten wyróżnił aż siedemnaście typów zasad ogólnych prawa administracyjnego zestawionych ze sobą najczęściej w przeciwstawne względem siebie pary. Typologia zastosowana przez *K. Ziemińskiego* obejmuje m.in. zasady naczelnne oraz pomocnicze, zasady tworzenia oraz stosowania prawa, zasady oceniające zachowania ludzkie oraz oceniające stan rzeczy, zasady działań wewnętrznych oraz zewnętrznych, a także zasady ustrojowe, proceduralne i materialne. Zbliżoną typologię zasad ogólnych przedstawił *J. Zimmermann*, dokonując jednocześnie wyboru niektórych zasad ogólnych prawa administracyjnego wywodzących się z zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>56</sup>. Dla niniejszej pracy kluczowe znaczenie ma ujęcie zasady proporcjonalności jako jednej z zasad ogólnych prawa administracyjnego, właśnie wywodzącej się ze wspomnianej zasady demokratycznego państwa prawnego.

---

<sup>53</sup> *J. Łętowski*, Prawo administracyjne, s. 8–9.

<sup>54</sup> *Z. Cieślak*, w: *Z. Niewiadomski* (red.), Prawo administracyjne, s. 62–65.

<sup>55</sup> *K. Ziemiński*, Zasady ogólne, s. 57–74.

<sup>56</sup> *J. Zimmermann*, Prawo administracyjne, s. 162.