

Istota i znaczenie (funkcje) zasad postępowania sądowoadministracyjnego

Wprowadzenie

Zasady prawa są kategorią pojęciową charakterystyczną dla wszelkich gałęzi i dziedzin prawa. Jest to kategoria prawna sama w sobie, można ją uczynić przedmiotem badania, przedmiotem samoistnej analizy prawnej, jak również może być ona instrumentem badawczym służącym do oceny jakości prawa oraz jego funkcjonowania. Stąd też pierwszorzędne znaczenie ma nie tylko problematyka dotycząca pojęcia i koncepcji zasad prawa, lecz także problematyka dotycząca funkcji, jakie pełnią te zasady, i ich znaczenia w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ oraz w poszczególnych dziedzinach prawa.

Opracowanie poświęcone jest zasadom p.p.s.a. jako instytucji procesowej, nie zaś analizie poszczególnych, konkretnych zasad tegoż postępowania. Przy czym przedstawiono wprzód pojęcie zasady prawa – tak jak ono zostało ukształtowane w innych naukach procesowych, a następnie skupiono uwagę głównie na roli i znaczeniu tych zasad. Zasady są tu zatem rozumiane jako przedmiot badawczy oraz instrument, dzięki któremu można oznaczyć rozmaite funkcje, jakie pełnią zarówno w fazie tworzenia prawa, jak i fazy jego stosowania, w tym interpretacji. Należy podkreślić, że zasady p.p.s.a. kształtują model postępowania przed sądami administracyjnymi, wpływając na treść poszczególnych rozwiązań prawnych ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

¹ Ustawa z dnia 30 VIII 20012 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 270 ze zm.), dalej „p.p.s.a.”.

1. Prawno-teoretyczna koncepcja zasad prawa

1.1. Badania nad zasadami prawa prowadzone są od wielu już lat zarówno w dyscyplinach szczegółowych², jak i w teorii prawa³. Wypra-

² S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych KPA*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12; A. Jaroszyński, *Zasady ogólne Kodeksu Postępowania Administracyjnego*, OMT 1980, nr 6; idem, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 7, s. 43–56; A. Wiktorowska, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 1985 (maszynopis w Bibliotece WPiA UW); eadem, *Metodologiczne aspekty badań nad koncepcją zasad ogólnych KPA (próba teoretycznego usystematyzowania zagadnień podstawowych)*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 4; eadem, *Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 2; B. Adamiak, *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego*, w: *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności*, Łódź 2004; J. Borkowski, *Zasady ogólne wyznaczające przebieg postępowania zwykłego*, w: *Prawo procesowe administracyjne*, seria *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 9, Warszawa 2010, s. 143–146; K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; idem, *Sposoby rozumienia zasad prawa w polskiej nauce prawa administracyjnego*, OMT 1982, nr 7, s. 17–22; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000; idem, *Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 9; P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009; G. Rząsa, w: *KPA. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Warszawa 2013, art. 6; M. Stahl, *Zasady postępowania przed sądami administracyjnymi*, w: *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, pod red. R. Hausera, L. Nowackiego, Warszawa 2005; J. Grabowski, *Działanie zasady lex retro non agit w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 3; M. Wyrzykowski, M. Ziółkowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, w: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, seria *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 2, Warszawa 2012, s. 1–45; J.P. Tarno, *Zasady ogólne postępowania sądowo-administracyjnego*, w: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, seria *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 10, Warszawa 2014, s. 205–229; M. Cieślak, *Konstrukcja zasad procesowych*, w: idem, *Polska procedura karna*, Warszawa 1971; A. Marek, *Pojęcie zasady procesu karnego*, „Państwo i Prawo” 1970, z. 3–4; M. Olszewski, *Ustrojowe i procesowe zasady orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 1978; W. Siedlecki, *Naczelnne zasady postępowania*, w: idem, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972; J. Jodłowski, Z. Resich, *Zasady naczelnne postępowania cywilnego*, w: idem, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1979; Z. Radwański, *Zasady prawa cywilnego*, w: idem, *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979; M. Świąćicki, *Zasady prawa pracy*, „Nowe Prawo” 1968, z. 3; T. Zieliński, *Wspólne zasady prawa pracy i prawa administracyjnego*, w: idem, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977; W. Szubert, *Zasady prawa pracy*, w: idem, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1976; K.M. Pospieszalski, *O sposobach pojmowania zasad prawa w prawie państwowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, z. 2; A. Mogilnicki, *Ogólne zasady prawa*, Warszawa 1939.

³ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; idem, *Zasady prawa w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk*

cowano wiele kategorii pojęciowych związanych z zasadami – każda nauka na swój użytek, ale też do wspólnego wykorzystania. Szczególnie przydatne dla rozważań prowadzonych w ramach dyscyplin szczegółowych wydaje się wypracowane w teorii prawa odróżnienie zasad-norm i zasad-postulatów⁴ oraz akceptujący powyższe rozróżnienie podział na zasady w znaczeniu opisowym i zasady w znaczeniu dyrektywalnym⁵.

Jeżeli nauka prawa zajmuje się zasadami właściwymi dla pewnej gałęzi prawa (dyscypliny), w sytuacji gdy dziedzina ta jeszcze nie została ujednolicona i skodyfikowana, to można wówczas utożsamiać zasadę z pewną wartością, którą kieruje się pod adresem prawodawcy jako pożądaną *de lege ferenda* stan rzeczy. Wartość ta przybiera formę postulatu, który nie ma mocy obowiązującej. Jeżeli natomiast wyinterpretowuje się z obowiązujących przepisów prawa albo wyodrębnia na podstawie praktyki stosowania przepisów danej gałęzi prawa pewne ogólne, zasadnicze założenia, tożsame z głównymi tendencjami danej gałęzi prawa lub pewnego aktu normatywnego, to dokonując wykładni obowiązujących przepisów, wyodrębnia się właśnie zasady, które mają postać obowiązujących norm prawnych.

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

Zasada w znaczeniu opisowym relacjonuje sposób ukształtowania pewnych instytucji prawnych⁶. Opisowe ujęcie zasady sprowadza się do przedstawienia możliwości wyboru różnych typów rozwiązań instytucjonalnych w pewnej sferze prawa⁷. Natomiast zasadę w znaczeniu

prawnych, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, z. 2; K. Opalek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974; J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1965, z. 42; idem, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.

⁴ J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące...*, s. 18, 21; bliżej na temat sposobów pojmowania zasad prawa M. Elbanowski, *Sprawozdanie z konferencji w KNP PAN nad referatem J. Starościana pt. Zasady ogólne prawa administracyjnego, w dniu 19 II 1966 r.*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 6, s. 1073–1076; S. Wronkowska, *Sposoby pojmowania zasad prawa. Dyskusja w KNP PAN, „Państwo i Prawo”* 1972, z. 10, s. 166–169; T. Górzyska, *Sprawozdanie z konferencji w IPI PAN nad referatem A. Jaroszyńskiego nt. Zasad ogólnych prawa administracyjnego w dniu 16 XII 1977*, „Organizacja – Metody – Technika” 1978, nr 4, s. 36–38; K. Ziemiński, *Sposoby rozumienia...*, s. 17–22.

⁵ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 10, 14–18, 25, 28–48, 53, 107; S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 52–53.

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

⁷ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 72.

dyrektywalnym utożsamia się z nakazem lub zakazem postępowania⁸. Zasada w tym ujęciu jest zatem tożsama z dyrektywą mającą adresata, którego sytuacja prawna jest zdeterminowana treścią nakazu lub zakazu wynikającego z tej dyrektywy. Dyrektywalne pojmowanie zasady związane jest zatem z ustaleniem tego, co i jakim podmiotom oraz w jakich okolicznościach jest przez daną zasadę-normę /zasadę-postulat nakazane, zakazane lub dozwolone⁹. Zasada w znaczeniu dyrektywalnym może być albo normą prawną – jeżeli wynika z obowiązującego prawa, albo postulatem, ale zawsze przybiera formę dyrektywy, czyli normy postępowania.

Podając analizę zasad postępowania sądowoadministracyjnego, należy uwzględnić prezentowane w literaturze przedmiotu sposoby pojmowania zasad prawa. Możliwość przyjęcia na gruncie p.p.s.a. rozróżnienia na zasady-normy i zasady-postulaty oraz na zasady w znaczeniu opisowym i dyrektywalnym oparta jest bowiem na przyjętej przez ustawodawcę koncepcji unormowania postępowania sądowoadministracyjnego.

Można także podjąć próbę zdefiniowania zasady ogólnej. Jest to bowiem, oprócz sposobu pojmowania zasad, niezbędny element w wypracowywaniu teoretycznoprawnej koncepcji zasad ogólnych p.p.s.a.

Zasada ogólna p.p.s.a. to obowiązująca ze względu na uzasadnienie tetyczne i aksjologiczne norma prawna, wyinterpretowana jednocześnie z formułujących ją *explicite* przepisów p.p.s.a. oraz z przepisów szczegółowych wprowadzających jej zabezpieczenia (gwarancje) lub ograniczenia (wyjątki), formułująca ogólną dyrektywę postępowania pod adresem uczestników postępowania sądowoadministracyjnego oraz na ogół również prawodawcy, zabezpieczona za pośrednictwem gwarancji przewidzianych w p.p.s.a. lub w innych przepisach oraz gwarancji pozaprawnych, obowiązująca we wszystkich fazach postępowania sądowoadministracyjnego i determinująca kierunek wykładni przepisów p.p.s.a.

Zasady ogólne p.p.s.a., mając uzasadnienie tetyczne oraz aksjologiczne¹⁰, wskazują pewne wartości uznane za podstawowe przez ustawodawcę, których realizacji mają służyć normy obowiązującego prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym. Zasady są

⁸ Ibidem, s. 14–15, 17–18, 25, 28–48, 53, 107.

⁹ Ibidem, s. 178.

¹⁰ Pojęcia te przyjmuję za S. Wronkowską, M. Zielińskim, Z. Ziemińskim, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 16–17.

odzwierciedleniem tendencji rozwojowych lub regresywnych, którym ulega procedura sądowoadministracyjna pod wpływem rozwoju lub regresu tendencji politycznych i kultury prawnopolitycznej. Dlatego też zasady ogólne p.p.s.a. traktowane są tak w fazie tworzenia prawa, jak i jego stosowania jako instrumenty modelowania postępowania sądowoadministracyjnego.

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

Zasady ogólne p.p.s.a. pełnią funkcję kreacyjną w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jako że mają charakter wytycznej dla kształtowania koncepcji postępowania sądowoadministracyjnego w fazie jego tworzenia oraz dla konstruowania systemu postępowania sądowoadministracyjnego w fazie interpretacji i stosowania przepisów p.p.s.a.

Zasady ogólne p.p.s.a. kreują po stronie adresata obowiązek pożądanego lub dozwolonego zachowania się. W fazie tworzenia prawa (p.p.s.a.), gdy adresatem zasady jest prawodawca, obowiązek ten polega na konieczności prawnego zabezpieczenia zasady dzięki wprowadzeniu do obowiązującego prawa gwarancji jej realizacji oraz na zmniejszeniu do niezbędnego minimum wyjątków ograniczających zakres normowania danej zasady. Natomiast w fazie stosowania prawa (p.p.s.a.) zasada ogólna kreuje po stronie sądów i organów państwa

obowiązek takiego działania, które wynika z dyspozycji normy będącej zasadą oraz wyznacza prawa i obowiązki podmiotów zobowiązanych do przestrzegania prawa. Stąd też o normach prawnych utożsamianych z zasadami ogólnymi p.p.s.a. można orzec, że determinują merytoryczny aspekt prawotwórstwa, określając cele, które powinny być zrealizowane w wyniku tworzenia prawa. Na podstawie tych celów odtworzony zostaje, zarówno w fazie tworzenia, jak i stosowania prawa, system ocen będących uzasadnieniem aksjologicznym dla stanowienia innych norm prawa¹¹. Tak więc zasady ogólne w momencie tworzenia prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym wyznaczyły i wyznaczają nadal tendencje i granice działalności prawotwórczej w dziedzinie postępowania sądowoadministracyjnego.

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

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

W literaturze przedmiotu prezentowana jest teza głosząca, iż znaczna liczba wyjątków od zasady staje się podstawą do stwierdzenia, że istnieje i obowiązuje prawidłowość będąca zasadą przeciwną do zasady zadeklarowanej w przepisie ogólnym¹². Jeżeli takie wyjątki są liczne, powstać może problem, która z dwóch przeciwnych zasad abstrakcyjnych obowiązuje w danym systemie prawnym: czy zasada zadeklarowana w przepisie ogólnym czy też zasada przeciwna do niej.

Wydaje się, że jeżeli dominują wyjątki, to mimo zadeklarowania pewnej reguły w przepisach ogólnych zasadą prawnie obowiązującą jest, oprócz zasady zadeklarowanej w tych przepisach, również zasada do niej przeciwna. W doktrynie procesu karnego na określenie takiej konstrukcji przyjęto nazwę zasady mieszanej¹³.

¹¹ Podobnie S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 65.

¹² Ibidem, s. 4–7.

¹³ L. Schaff, *Proces karny Polski Ludowej*, Warszawa 1953, s. 151.

Można wyodrębnić dwa rodzaje prawnych zabezpieczeń zasad: gwarancje prawne oraz sankcje, odmienne od gwarancji co do istoty i co do skutków prawnych, a stosowane w fazie realizacji p.p.s.a.

Gwarancje procesowe zasady ogólnej p.p.s.a. jako instytucje konkretyzujące zasadę są jej dopełnieniem. Formułowane są głównie w przepisach szczegółowych p.p.s.a., które konkretyzują daną zasadę. Celem i zadaniem gwarancji jest bezpośrednie doprowadzenie już w fazie tworzenia prawa, a następnie w fazie jego interpretacji i stosowania do stanu zadeklarowanego przez prawodawcę w dyrektywie ogólnej formułującej zasadę wprost. Gwarancja ma bowiem znaczenie głównie dla utrwalenia i dochowania tych tendencji, które wyrażone są w przepisie formułującym zasadę wprost. Stąd też gwarancja przybiera przeważnie charakter konkretyzacji zasady. O gwarancjach zasad ogólnych p.p.s.a. mówi się zatem tylko wówczas, gdy istnieją takie przepisy szczegółowe, które w pełni odpowiadają zadeklarowanym w przepisach ogólnych dyspozycjom, są z nimi skorelowane jako ich odzwierciedlenie, uszczegółowienie i forma realizacji. Przepisy te albo powtarzają wyraźnie i wzmacniają nakaz sformułowany przez zasadę ogólną, albo też nakaz taki, choć niepowtórzony wprost w przepisie szczegółowym, jest racją uzasadniającą ten przepis.

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

Funkcją gwarancji jest skonkretyzowanie zasady modelowej w celu nadania jej kształtu zasady konkretnej zgodnej w treści z zasadą modelową, a funkcją sankcji jest realizacja w praktyce tej właśnie zasady konkretnej.

2. Rola i znaczenie zasad (funkcje zasad)

Doktryna prawa procesowego zarówno sądowego, jak i administracyjnego poświęciła zagadnieniu funkcji i znaczenia zasad postępowania wiele miejsca. Poglądy zgłaszane w tej kwestii są liczne i obszerne, lecz niezbyt kontrowersyjne, jako że w literaturze przedmiotu docenia się na ogół zgodnie rolę zasad procesowych. Ze względu na wagę i obszerność

zagadnienia uporządkowanie poglądów doktryny w tym zakresie jest tyleż trudne, co pożyteczne.

Wydaje się, że w celu uzyskania względnej przejrzystości obfitego piśmiennictwa odnoszącego się do tej problematyki można wyodrębnić kilka przecinających się wzajemnie aspektów poruszanego zagadnienia, które będą jednocześnie płaszczyznami jego uporządkowania. Celowe wydaje się zatem wyodrębnienie dwóch głównych płaszczyzn przejawiania się znaczenia zasad prawa procesowego.

Pierwsza płaszczyzna, na której można rozważać rolę i znaczenie zasad postępowania sadowoadministracyjnego (podobnie zresztą jak i innych zasad procesowych), dotyczy podstawowych funkcji pełnionych przez te zasady. Stąd też jest ona wyznaczona za pośrednictwem następujących podstawowych funkcji zasad:

1. funkcji porządkowania systemu procesowego,
2. funkcji kształtowania modelu procesu,
3. funkcji interpretacyjnej,
4. funkcji poznawczej.

Płaszczyzna druga natomiast dotyczy sfery odniesienia zasad, tzn. sfery, dla której zasady te mają lub mogą mieć znaczenie ze względu na pełnione funkcje. Obejmuje ona zatem następujące sfery odniesienia:

1. sferę tworzenia, stosowania i krytyki prawa,
2. sferę naukowo-dydaktyczną, sferę praktyki oraz sferę ideologiczno-polityczną,
3. sferę prawa skodyfikowanego i nieskodyfikowanego.

Podział na te sfery nie jest rozłączny, jako że chociażby pomiędzy sferą stosowania prawa a sferą praktyki oraz pomiędzy sferą krytyki prawa a sferą dydaktyczno-naukową zachodzi tożsamość. Podobna tożsamość zachodzi pomiędzy sferą tworzenia prawa a sferą ideologiczno-polityczną.

Wymienione dwie siatki pojęciowe (funkcji zasad i sfer odniesienia zasad) przecinają się ze sobą, tworząc punkty styczne, które stwarzają możliwość oznaczenia poszczególnych funkcji zasad w poszczególnych sferach ich odniesienia. Odczytanie zatem danych, jakie powstają w punktach stycznych obu siatek pojęciowych, następuje według szablonu: jaką funkcję pełnią zasady postępowania sadowoadministracyjnego w sferze tworzenia prawa, czy też w sferze prawa nieskodyfikowanego albo w sferze krytyki prawa itd. Oznacza to, że każda z wymienionych funkcji zasad ma pewne znaczenie dla poszczególnych sfer ich odniesienia.

Na wstępie rozważań dotyczących roli i znaczenia zasad postępowania sądowoadministracyjnego pragnę zwrócić uwagę na pewne założenie, które determinuje dalszych ich kierunek. Otóż wydaje się, że nieco inna jest metoda wyznaczenia roli i znaczenia zasady w zależności od tego, czy ma się na myśli pewną określoną zasadę ogólną¹⁴ czy też cały ich zespół jako instytucję charakterystyczną dla postępowania sądowoadministracyjnego. Wyznaczenie roli i znaczenia zasad w tym opracowaniu opiera się na uogólnieniu cech charakteryzujących poszczególne zasady oraz na wypracowaniu wniosków adekwatnych do wszystkich lub większości zasad.

Funkcja porządkująca zasad nie została w doktrynie wyjaśniona co do istoty, jakkolwiek wielu autorów wyodrębnia tę funkcję zasad prawa¹⁵. Jednak jej istota wydaje się oczywista. W teorii zasad prawa funkcję tę utożsamia się na ogół z wywoływaniem przez zasady, w fazie tworzenia prawa, konsekwencji w postaci zharmonizowania rozwiązań prawnych danego aktu normatywnego. Natomiast w fazie stosowania prawa zadaniem funkcji porządkującej zasad prawa jest ułatwienie interpretacji tekstu prawnego i zabezpieczenie jego czytelności w celu prawidłowego operowania przepisami¹⁶. Ta funkcja zasad służy zatem harmonizowaniu rozproszonych i pozornie różnokierunkowych norm szczegółowych w zwarty system.

Funkcja porządkująca zasad łączy się nierozzerwalnie z pełnioną przez nie **funkcją kształtowania modelu procesu**¹⁷. Kształtowanie modelu postępowania sądowoadministracyjnego przez zasady oznacza

¹⁴ Metodę taką zaprojektował w odniesieniu do poszczególnych zasad procesu karnego L. Schaff, op. cit., s. 151.

¹⁵ J. Starościak, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 1967, s. 111; S. Biernat, op. cit., s. 3, 178; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 94; M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 201–202; idem, *Zasady procesu karnego i ich system*, w: idem, *Wprowadzenie do nauki procesu karnego. Wykład naczelných zasad procesu karnego*, Kraków 1967, s. 159; S. Kalinowski, *Polski proces karny*, Warszawa 1971, s. 43; L. Schaff, op. cit., s. 150; J. Romul, *Funkcja porządkująca zasad prawa w systemie prawa socjalistycznego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1975, z. 1; w kwestii znaczenia zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego por. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 VI 1981 r., sygn. SA 820/81, ONSA 1981, z. 1, poz. 57 (teza I).

¹⁶ M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 201–202; J. Starościak, *Studia...*, s. 111.

¹⁷ Funkcję tę wyodrębniają: J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963, s. 185; J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 43; M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 211; idem, *Zasady procesu karnego...*, s. 157; W. Daszkiewicz, Recenzja książki M. Cieślaka *Polska procedura karna*, „Państwo i Prawo” 1972, z. 1, s. 120; A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1976, s. 104, 117; A. Marek, op. cit., s. 547; S. Kalinowski, *Polski proces...*, s. 43; L. Schaff, op. cit., s. 150; M. Siewierski,

możliwość zdeterminowania przez nie konstrukcji poszczególnych instytucji procesowych w kierunku zgodnym z tymi zasadami. Oznacza to, że zasady stanowią założenia podstawowe, według których jest zbudowany system postępowania sądowoadministracyjnego, a dając syntetyczny obraz całego postępowania, charakteryzują jego węzłowe zagadnienia. Kształtowanie modelu postępowania sądowoadministracyjnego jest funkcją niewymagającą bliższych wyjaśnień ze względu na jej jednoznaczność i tożsamość z funkcją porządkującą zasad na etapie tworzenia prawa. Należy zaznaczyć, że funkcja porządkująca, jak żadna inna funkcja zasad, jest adekwatna zarówno dla sfery prawa skodyfikowanego, jak i nieskodyfikowanego. Ma znaczenie tak w fazie tworzenia, jak stosowania prawa oraz jego krytyki. Odnosi się więc jednocześnie do sfery ideologiczno-politycznej oraz dydaktyczno-naukowej, a także sfery praktyki.

Funkcja interpretacyjna zasad postępowania jest najczęściej podkreślaną w doktrynie funkcją tych zasad¹⁸. Świadczy to o jej wyjątkowej doniosłości. Wszystkie zasady prawa, a więc i zasady postępowania sądowoadministracyjnego, pełnią funkcję interpretacyjną. Doktryna postępowania zarówno sądowego, jak i administracyjnego najczęściej utożsamia tę funkcję zasad z pełnieniem przez nie w procesie wykładni roli wskazówki interpretacyjnej o charakterze wiążącym, stosowanej w przypadku wątpliwości co do znaczenia przepisów szczegółowych albo też wskazującej reguły interpretacyjne i usuwającej pozorne sprzeczności przepisów. Na bazie tej funkcji często łączy się zagadnienie zasad prawa z koncepcją luki w prawie i możliwości jej wypełnienia za pośrednictwem zasad¹⁹.

J. Tylman, M. Olszewski, *Postępowanie karne w zarysie*, Warszawa 1974, s. 36; M. Olszewski, op. cit., s. 42.

¹⁸ Tę funkcję zasad wyodrębniają: S. Rozmaryn, op. cit., s. 890; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1982, s. 77; J. Służewski, op. cit., s. 43; J. Starościak, *Studia...*, s. 97; idem, *Źródła prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, pod red. J. Starościaka, t. 1, Ossolineum 1977, s. 152; J. Starościak, E. Iserzon, op. cit., s. 185; E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 164, 169, 173, 223–224; K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, t. 3, Ossolineum 1978, s. 171; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 51; M. Cieślak, *Polska procedura...*, s. 203; idem, *Zasady procesu karnego...*, s. 158, 174; S. Kalinowski, *Polski proces...*, s. 4–5; A. Murzynowski, op. cit., s. 106, 113; M. Olszewski, op. cit., s. 4–6.

¹⁹ Tę funkcję wypełniania luki w prawie podkreślają też: M. Cieślak, *Polska procedura...*; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*; bliżej

Funkcja interpretacyjna zasad prawa występuje oczywiście jedynie w sferze stosowania prawa i jego krytyki. Stąd też ma znaczenie przede wszystkim dla praktyki stosowania prawa, aczkolwiek dla potrzeb dydaktyczno-naukowych funkcja ta wydaje się również istotna. Należy sądzić, że ze względu na wagę i znaczenie funkcji interpretacyjnej zasad wymaga ona bardziej dokładnego omówienia w celu bliższego sprecyzowania roli i znaczenia zasad w procesie wykładni przepisów prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym i prawa administracyjnego w ogólności.

Zasady postępowania sądowoadministracyjnego rozważane w aspekcie wykładni prawa zdają się wyznaczać dwa podstawowe w tej dziedzinie zagadnienia. Pierwszym jest wykładnia przepisów formułujących te zasady, kolejnym – wykładnia przepisów szczegółowych p.p.s.a. oraz ewentualnie innych przepisów prawa administracyjnego.

Wykładnia przepisów p.p.s.a. formułujących zasady (zagadnienie pierwsze) związana jest z problematyką wyjątków i gwarancji dla zasad w ujęciu modelowym, która była już prezentowana we wcześniejszych rozważaniach autorki niniejszego artykułu²⁰. W tym miejscu można powtórzyć, że przepisy formułujące wprost zasady stanowią „podstawowy zrąb treściowy tych zasad, który w procesie interpretacji jest zmodyfikowany elementami wysłowionymi w innych przepisach”²¹. Przepis artykułujący zasadę wprost (tzw. przepis przewodni) albo formułuje ją w sposób niewymagający korektur, albo też formułuje ją zbyt wąsko lub zbyt szeroko w stosunku do przepisów szczegółowych ustawy. Jeżeli przepis przewodni formułuje zasadę zbyt wąsko, to należy poddać go wykładni rozszerzającej na tyle, na ile pozwalają na to przepisy szczegółowe ustawy. Jeżeli zaś przepisy szczegółowe wprowadzają wyjątki od zasady sformułowanej przepisem przewodnim, oznacza to, że przepis formułujący zasadę wprost został zbudowany zbyt szeroko.

na temat luki w prawie por. J. Nowacki, *O tzw. „rzeczywistych” lukach w prawie*, „Zeszyty Naukowe UŁ” 1965, z. 42; idem, *Normy sprzeczne a problematyka luk w prawie*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1969, nr 2, s. 4–9, 62; Z. Ziemiński, *Podstawy sporów o luki w prawie*, „Państwo i Prawo” 1966, z. 2; por. też J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 41; E. Smoktunowicz, op. cit., s. 31–58.

²⁰ A. Wiktorowska, *Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych...*, s. 13–40; eadem, *Metodologiczne aspekty badań...*

²¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 109; bliżej na ten temat M. Zieliński, *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972, s. 53–54; W. Dawidowicz, *Naczelna zasada normatywna wykładni i stosowania prawa administracyjnego*, w: idem, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 43–45.

Wydaje się, że niedopuszczalna jest wykładnia ograniczająca treść zasad, jeżeli nie sformułowano wyraźnych wyjątków od tych zasad. Zwążająca interpretacja zasad jest dopuszczalna jedynie wówczas, gdy sformułowano wyraźnie wyjątki od tych zasad.

Wykładnia przepisów formułujących zasady związana jest również z problematyką wykładni przepisów wprowadzających jednocześnie dwie zasady przeciwstawne²² (np. zasady ustności i pisemności), co ma związek z zagadnieniem mocy prawnej dwóch zasad przeciwstawnych. Jeżeli przepis formułuje *explicite* jednocześnie dwie zasady przeciwstawne, to obowiązują prawnie obie zasady w takim zakresie, w jakim pozwalają na to wprost przepisy szczegółowe. Jeżeli natomiast przepis ogólny nie formułuje dwóch zasad przeciwstawnych, lecz dopiero na podstawie analizy wszystkich przepisów danej ustawy można dojść do wniosku, że w danym unormowaniu istnieją rozwiązania prawne związane z parą przeciwstawnych zasad abstrakcyjnych, to zachodzą wątpliwości, której z przeciwstawnych zasad abstrakcyjnych przyznać rangę zasady w danym systemie procesowym. Oba rozwiązania prawne obowiązują oczywiście w takim zakresie, w jakim zdecydował prawodawca, lecz rangę zasady, w znaczeniu konkretnej zasady danego postępowania, należy przyznać temu rozwiązaniu, które dominuje w danym unormowaniu prawnym. Mamy tu do czynienia ze znaną doktrynie procesu karnego koncepcją zasady dominującej i uzupełniającej²³.

Mówiąc o wykładni przepisów prawa administracyjnego za pośrednictwem zasad (zagadnienie drugie), należy podkreślić instrumentalną rolę tych zasad w procesie wykładni przepisów p.p.s.a. oraz innych ewentualnie przepisów prawa administracyjnego. W zagadnieniu tym można więc wyodrębnić dwie kwestie. Kwestia pierwsza to interpretacja szczegółowych przepisów p.p.s.a. za pośrednictwem zasad; kwestia druga to interpretacja innych przepisów prawa administracyjnego za pośrednictwem wskazówek interpretacyjnych zakodowanych w tychże zasadach.

W kwestii interpretacji przepisów p.p.s.a. za pośrednictwem zasad właściwe wydają się następujące ustalenia. Zasady ogólne w ujęciu modelowym – jako zasadnicze, ogólne prawidłowości determinujące model postępowania – w praktyce stosowania p.p.s.a. odgrywają rolę wskazówek interpretacyjnych i dlatego w razie wątpliwości interpretacyjnych mogą decydować, jaką regułę interpretacyjną zastosować w konkretnym wypadku. W wypadku niejasności normy wyrażonej

²² Pojęcie wprowadzone przez M. Cieślaka w pracy *Polska procedura...*, s. 207.

²³ Ibidem, s. 208.

w przepisach p.p.s.a. modelowa zasada ogólna pozwala wyodrębnić właściwy jej sens, skoro jest regułą interpretacyjną.

W doktrynie głoszony jest pogląd, że zasadom prawa można przypisać rolę funkcjonalnych dyrektyw interpretacyjnych, skoro mają one znaczenie w wykładni systemowej²⁴. Dlatego też, podobnie jak funkcjonalne dyrektywy interpretacyjne, zasady ogólne p.p.s.a. nakazują szukać takiego sensu tekstu prawnego, aby wyodrębnione (wyinterpretowane) z tego tekstu normy prawne miały uzasadnienie aksjologiczne tożsame z uzasadnieniem aksjologicznym zasad p.p.s.a. Zasady mają zastosowanie jako reguły interpretacyjne zwłaszcza wówczas, gdy pewne przepisy wprowadzają wyjątki od zasad. Celem i funkcją tych zasad jest wówczas usunięcie pozornej sprzeczności przepisów. Jeśli prawodawca wprowadza wyjątek od zasady, to powinien tak sformułować przepis szczególny, aby z jego treści wynikała w sposób jednoznaczny i niewątpliwy wola wprowadzenia wyjątku od zasady i zakres tego wyjątku. Jeśli mimo to w toku interpretacji tegoż przepisu powstają wątpliwości, niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca wyjątek. Wykładnia taka jest bowiem przeciwna obowiązującej prawnie zasadzie. W razie wątpliwości interpretacyjnych wyjątki podlegają wykładni zwężającej²⁵. Nie ma bowiem dorozumianych wyjątków od zasady. Wyjątki muszą być wyraźne, jednoznaczne, sformułowane *explicite*, w sposób niebudzący wątpliwości. Jeśli natomiast wykładni podlegają przepisy wprowadzające gwarancje dla zasad, to w wypadku zaistnienia wątpliwości interpretacyjnych wolno wobec tych przepisów stosować wykładnię rozszerzającą, pod warunkiem jednak, że wykładnia ta będzie zgodna z zasadami p.p.s.a. Zbyt wąsko ujętą normę prawną zgodną z podstawową myślą zasady ogólnej wolno stosować w szerszym zakresie, niżby to wynikało jedynie ze sformułowania wyrażającego ją przepisu.

Kwestia druga – dotycząca interpretacji innych poza p.p.s.a. przepisów prawa administracyjnego za pośrednictwem wskazówek interpretacyjnych zakodowanych w zasadach p.p.s.a. – związana jest z instytucją analogii²⁶ i dopuszczalnością jej stosowania w prawie administracyjnym²⁷.

²⁴ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 22; M. Cieślak, *Zasady procesu karnego...*, s. 157.

²⁵ S. Kalinowski, *Polski proces...*, s. 46; A. Murzynowski, op. cit., s. 106.

²⁶ Na temat analogii por. E. Smoktunowicz, op. cit.; J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966; A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1967, s. 92; S. Kalinowski, *Postępowanie karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1966, s. 49–50.

²⁷ Bliżej na ten temat E. Smoktunowicz, op. cit., s. 59–153. Do zwolenników analogii w prawie administracyjnym należą też: J. Litwin, *Projekt kodeksu cywilnego a prawo*

Doktryna prawa administracyjnego zgodna jest co do tego, że funkcją zasad jest między innymi wypełnianie luk w przepisach. Sposobem wypełniania luk w przepisach jest analogia, która jest jedną z metod wykładni prawa²⁸. Jeżeli więc można uznać, że zasady mogą wypełniać luki w przepisach prawa administracyjnego, to konsekwentnie uznać należy, iż zasady te stosowane być mogą wobec tych przepisów jedynie w drodze analogii²⁹. W trybie analogii zasady mogą być więc stosowane nawet poza zakresem swego prawnego obowiązywania³⁰, o ile oczywiście uznaje się zasadność i dopuszczalność stosowania analogii w sferze prawa administracyjnego. Doktryna prawa administracyjnego jest jednak, jak się zdaje, ostrożna w wydawaniu opinii dotyczących dopuszczalności analogii w prawie administracyjnym³¹. Nie wypowiadając się zatem ostatecznie w tej kwestii, należy jednak podkreślić, że właśnie dzięki analogii można rozszerzyć zakres stosowania zasad ogólnych p.p.s.a.³²

Powracając do rozważań nad zagadnieniem funkcji zasad, należy zauważyć, że kolejna funkcja tych zasad, mianowicie **funkcja poznawcza**³³, ma znaczenie przede wszystkim dla sfery naukowo-dydaktycznej, a także dla praktyki stosowania p.p.s.a. Ze względu na zawsze występującą możliwość nowelizacji lub zmiany przepisów prawa funkcja ta zdaje się mieć znaczenie również w sferze tworzenia prawa. Funkcję poznawczą w fazie tworzenia prawa pełnią głównie zasady w znaczeniu

administracyjne, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1955, nr 1, s. 1; idem, *Materiały dyskusyjne do projektu kodeksu cywilnego PRL*, Warszawa 1955, s. 53; T. Hilarowicz, *Kwestia stosowania zasad prawa cywilnego jako ogólnych zasad prawa w drodze analogii w prawie administracyjnym*, w: *Księga referatów zgłoszonych na I Kongres Nauki Polskiej*, Warszawa 1929; idem, *Analogiczne zastosowanie pewnych postanowień polskiego kodeksu zobowiązań w prawie administracyjnym*, w: *Księga Pamiątkowa ku czci F. Zolla*, Kraków 1935. Natomiast przeciwnikiem analogii w prawie administracyjnym był J. Starościak, *Studia...*, s. 64–65; idem, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 3, 46; J. Starościak, E. Iserzon, op. cit., s. 41.

²⁸ E. Smoktunowicz, op. cit., s. 23, 15–16, 29–30, 148; J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące...*; idem, *Zagadnienia teorii...*, s. 314; M. Siewierski, *Wypełnianie luk w przepisach*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1961, z. 3, s. 35; M. Cieślak, *Wprowadzenie do nauki...*, s. 204; E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1961, s. 239.

²⁹ E. Smoktunowicz, op. cit., s. 237.

³⁰ Ibidem, s. 237.

³¹ W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 127, 133.

³² E. Smoktunowicz, op. cit., s. 24, 169, 233, 237; T. Hilarowicz, *Analogiczne zastosowanie...*, s. 355.

³³ Funkcję tę wyodrębnia M. Olszewski, op. cit., s. 44.

abstrakcyjnym, natomiast w fazie stosowania prawa – zasady w ujęciu konkretnym. Zasady w ujęciu konkretnym są bowiem ustawowym wyrażeniem tego, co na gruncie danego systemu normatywnego stanowi cechę podstawową i zasadniczą. W sferze krytyki prawa (w sferze nauki) funkcję poznawczą pełni, oprócz zasad w ujęciu konkretnym, ta kategoria zasad, którą określa się mianem postulatów.

Zasady ogólne p.p.s.a. wywodzą się ze skodyfikowanego działu prawa, jakim jest postępowanie sądowoadministracyjne. Można zgodzić się z poglądem, że wyróżnianie w prawie skodyfikowanym zasad w znaczeniu dyrektywalnym ułatwia usystematyzowanie (tak w fazie tworzenia, jak i stosowania prawa) norm prawnych danej części systemu prawnego³⁴. W fazie stosowania prawa skodyfikowanego odwoływanie się do zasad ogólnych dostarcza ponadto przesłanek ocennych do posługiwania się odpowiednimi regułami interpretacyjnymi³⁵. Zasady p.p.s.a. odgrywają zatem w prawie skodyfikowanym rolę porządkującą system postępowania, kształtują model postępowania oraz pełnią funkcję interpretacyjną i poznawczą. Natomiast w prawie nieskodyfikowanym, jakim jest przecież większa część prawa administracyjnego oraz niektóre inne rodzaje postępowania administracyjnego, zasady p.p.s.a. – traktowane tu nie jako obowiązujące normy prawne, lecz jako postulaty – mogą odgrywać rolę wytycznych dla działalności prawotwórczej, bowiem wskazują możliwość wyboru pewnych typów rozwiązań instytucjonalnych. Wyznaczając kierunek i treść prawotwórstwa, zasady mają znaczenie dla porządkowania działalności legislacyjnej. W prawie nieskodyfikowanym zasady mogą zatem porządkować system tego prawa³⁶ i determinować kształt rozwiązań prawnych, mogą również pełnić funkcję interpretacyjną, wyznaczając bowiem w sposób najogólniejszy kierunek interpretacji przepisów prawa³⁷.

Podsumowanie

W konkluzji należy mocno podkreślić wyjątkowe znaczenie instytucji zasad prawa w każdej dziedzinie prawa proceduralnego zarówno administracyjnego, jak i sądowego. Uwarunkowania tej wyjątkowej roli

³⁴ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia...*, s. 69.

³⁵ Ibidem, s. 70.

³⁶ S. Biernat, op. cit., s. 178.

³⁷ Podobnie M. Cieślak, *Zasady*, w: idem, *Wprowadzenie do nauki...*, s. 159.

zasad prawa w dziedzinie prawa procesowego wynikają, jak się wydaje, z istoty prawa proceduralnego dostosowanego do istoty różnych rodzajów postępowania. Postępowanie sądowoadministracyjne jest faktyczną działalnością sądów administracyjnych, w toku której stosuje się prawo materialne i proceduralne. Stąd też w każdym postępowaniu (administracyjnym czy sądowym) przeplatają się wzajemne różnorodne, ale i współzależne interesy. Dlatego też przepisy prawa proceduralnego, w odróżnieniu od przepisów prawa ustrojowego czy materialnego, wykazują specyficzne i im tylko właściwe cechy determinujące zapotrzebowanie na instytucje właśnie w rodzaju zasad prawa.

Większość przepisów prawa proceduralnego sformułowana jest bowiem w formie nakazów, nie zaś zakazów. Skutkiem tego jest niezupełność systemu procesowego i związana z tym możliwość wystąpienia luk w przepisach, jako że trudno jest przewidzieć wszystkie ewentualne przypadki działalności nakazanej. Luki w przepisach implikują z kolei wątpliwości interpretacyjne, które mogą być rozwiązane właśnie za pośrednictwem zasad prawa. Zważywszy na uniwersalną interpretacyjną funkcję zasad prawa i możliwość wypełniania tym sposobem luk w przepisach, zasady zdają się być ważnym instrumentem także w przepisach o postępowaniu sądowoadministracyjnym.

THE ESSENCE AND MEANING OF THE ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDING

Summary

There are two main platforms on which the role and importance of the principles of procedural law can be observed. One concerns the basic functions played by these principles, i.e. the function that orders the process, the function that shapes the process model, the interpretative function and the cognitive function. The other platform concerns the reference sphere i.e. a sphere to which these principles are or may be of importance owing to the functions they have. Thus it comprises the sphere of making and enforcing law and its criticism, the law teaching and researching sphere, the practical sphere, the political-ideological sphere and last but not least the sphere of codified and non-codified law. This division however is not absolute. There exists, for example, convergence between the sphere of law enforcement and law practice as well as between the sphere of law criticism and law teaching or researching. A similar convergence may be observed between the law making and the political-ideological spheres. The two platforms cross over and create meeting points in which individual functions of principles in relevant reference spheres may be marked. At the law-making stage, the ordering function

harmonises legal solutions adopted in a legislative act whereas at the law-enforcement stage it facilitates construction of a legal text. The shaping of a model of proceedings in administrative courts by principles means that these principles make it possible to determine the structure of institutions and procedural solutions in proceedings before administrative courts, while the interpretative function occurs only in the sphere of law enforcement and criticism. The cognitive function is mainly significant for the law teaching and researching sphere, but also for the law practice, including criticism.

Keywords: legal principle – law making – law enforcement – construction/interpretation of law – codified law non-codified law