

Dobre praktyki w działaniu administracji. Spotkania prakseologii i idei w sferze wewnętrznej i w otoczeniu administracji

1. Wstęp

Współczesna administracja, ażeby realizowała sprawnie, efektywnie i na najwyższym poziomie (zarówno w skali mikro, mezo, jak i makro) zadania jej przynależne w każdym obszarze swojej działalności, wymaga stałego kontrolowania, monitorowania czy wręcz – jak określa to P. Dobosz – „diagnozowania”¹. Umożliwia to zarówno dostosowanie jej czy wyposażenie jej organów w narzędzia ułatwiające funkcjonowanie, jak i pozwala zarządzającym i kształtującym ją na szybką reakcję, zwłaszcza uwzględniając dynamicznie zmieniającą się otaczającą nas rzeczywistość. To właśnie zmieniające się warunki społeczne, gospodarcze czy polityczne stanowią niewątpliwie wyzwanie dla administracji, która ze swej istoty musi uwzględniać stan (prawny i faktyczny) przeszły, teraźniejszy, ale i przyszły². Administracja musi podążać za zmieniającą się rzeczywistością. Jak słusznie stwierdza P. Chmielnicki: „funkcje administracji wykształcały się w miarę nakierowania zapotrzebowania społecznego na działania administracji związane z zaopatrzeniem w korzyści, do których dostęp jest coraz bardziej limitowany”³.

Celem niniejszego opracowania jest analiza problematyki relacji wewnętrznych i zewnętrznych występujących w administracji w kontekście

* Dr, Uniwersytet Opolski, ORCID: [0000-0001-8329-1023](https://orcid.org/0000-0001-8329-1023).

** Dr hab. prof. Uniwersytetu Opolskiego, ORCID: [0000-0001-7320-3894](https://orcid.org/0000-0001-7320-3894).

¹ P. Dobosz, *Standardy współczesnej administracji w działalności wojewódzkiego konserwatora zabytków*, [w:] Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka (red.), *Standard współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa–Łódź 2019, s. 521.

² Na temat administracji publicznej odpowiadającej wyzwaniom i oczekiwaniom społecznym zob. T.J. Barth, *Administering in the Public Interest. The Facilitative Role for Public Administration*, [w:] G.M. Wamsley, J.F. Wolf (red.), *Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, London 1996, s. 168 i n.

³ P. Chmielnicki, *Dobra (korzyści) pozyskiwane dzięki normom prawa administracyjnego a funkcje administracji*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 35.

dobrych praktyk. W opracowaniu wyróżniono dwie płaszczyzny rozważań. Pierwsza dotyczy dobrych praktyk w odniesieniu do stylu zarządzania, druga natomiast odnosi się do zasad prawa.

Podjęcie dyskusji na ten temat oraz przedstawienie nowych rekomendacji wspiera ten cel i pozwala na sformułowanie wniosków *de lege ferenda*, które z pewnością przyczynią się do jeszcze większej efektywności i przejrzystości w działaniu organów administracji publicznej.

2. Dobre praktyki a styl administrowania

W literaturze prawa administracyjnego znany jest pogląd prof. J. Supernata, który zwraca uwagę na korelację dobrych praktyk ze stylem administrowania (*administrative style*)⁴. Autor, odwołując się do literatury fachowej, wskazuje, że styl ten jest najczęściej postrzegany i analizowany w czterech płaszczyznach (kontekstach), pierwszym – kultury administrowania, drugim – kultury organizacyjnej, trzecim – kultury organizacyjnej administracji i czwartym – kultury politycznej⁵. Autor ten zauważa, że – w jego ocenie (co warto wyeksponować) – w „znakomitej syntetycznej pracy zatytułowanej *Introduction to Public Administration and Administrative Law* H. Izdebski istotę administracji publicznej sprowadza do służby społeczeństwu przez dostarczanie usług publicznych i charakteryzuje ją jako jeden z elementów systemu organizacji społecznej liberalnego państwa demokratycznego, którego pozostałymi elementami są: system polityczny, prawo, gospodarka rynkowa i społeczeństwo obywatelskie”⁶.

Pomimo upływu lat i związanych z tym zmian nomenklaturowych problem dobrych praktyk administracji pozostaje nadal aktualny. Nie sposób wyobrazić sobie istnienie państwa bez administracji publicznej, jej organów i jej urzędów, a zatem ludzi ją tworzących i realizujących jej zadania. Tym samym

⁴ Więcej na temat nowego publicznego zarządzania w literaturze polskojęzycznej zob. J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olsztyn 23–26 maja 2004 r.*, Rzeszów 2004, s. 469 i n.; a także A. Dębicka, *Współczesne koncepcje i instrumenty zarządzania publicznego a administracja publiczna*, niepublikowana rozprawa doktorska, Warszawa 2007.

⁵ J. Supernat, *Styl administrowania. Pojęcie i praktyka*, [w:] M. Giełda, R. Raszevska-Skałicka (red.), *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, Wrocław 2015, s. 171 i n.

⁶ J. Supernat, *Good governance and public administration*, [w:] R. Grzeszczak (red.), *Challenges of good governance in the European Union*, Baden-Baden 2016, s. 49–61; a także *idem*, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2008, nr 1(10).

zarówno zasady, jak i reguły czy standardy funkcjonujące „w” i „poza” administracją (w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych) stanowią rudymmentarny element jej jakości i jakości życia publicznego. Zwroty i sformułowania takie jak: interes publiczny, interes prywatny czy dobro wspólne, dobro publiczne, były i są w tekstach normatywnych. Nie doczekały się jednak, z uwagi na zakres ich występowania, legalnego zdefiniowania. Wydaje się, że nie jest to konieczne, albowiem pojęcia te zostały zdefiniowane w doktrynie, judykatach i wynikają nierzadko wprost z zasad kształtujących sytuacje i stosunki prawne.

I tak chociażby zasadnie J. Zimmermann uznaje, że ustawodawca przyznaje określonym podmiotom uprawnienia procesowe po to, aby mogły one prezentować w toczącym się postępowaniu jurysdykcyjnym racje wynikające z jakiejś zasady ogólnej, która ma być w tym postępowaniu realizowana⁷.

Na gruncie prawa europejskiego art. 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸ upoważnia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich do prowadzenia dochodzeń w zakresie niewłaściwego administrowania w instytucjach, organach, urzędach i agencjach unijnych, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie prowadzonych przez niego postępowań sądowych. Każdy obywatel Unii ma prawo zgłosić skargę do Rzecznika. Skargi mogą zgłaszać również rezydenci, przedsiębiorstwa i stowarzyszenia. Jest to jedno z podstawowych praw obywatelskich w Unii, zagwarantowane w Karcie praw podstawowych⁹.

Od momentu wejścia w życie Traktatu lizbońskiego w grudniu 2009 r. Karta praw podstawowych ma z punktu widzenia prawa europejskiego taką samą wartość jak traktaty. Oznacza to, że wszyscy mają prawo do dobrej administracji w instytucjach UE.

3. Dobre praktyki a zasady prawa

Relacje zachodzące pomiędzy obywatelem a organem, obywatelem a urzędem administracji występują w różnych aspektach czy sytuacjach administracyjnoprawnych, a następnie także w stosunkach materialnoprawnych i procesowych je konkretyzujących. W tych ostatnich występują na gruncie postępowania administracyjnego. Kwestie wzajemnych zachowań i relacji regulowane są przede wszystkim zasadami konstytucyjnymi oraz zasadami ogólnymi Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁷ J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 81.

⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

⁹ Zob. art. 43 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE C 303/1 z 2007 r.).

Ustrojodawca w art. 2 Konstytucji RP ustanowił, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Organy władzy publicznej działają zaś na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Funkcjonalnie zasadę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego odnosi się nie tylko do tworzenia wszelkiego prawa, lecz także do jego stosowania. Obywatel ma być bowiem chroniony tą zasadą przed arbitralnością organów władzy publicznej, niezależnie od zaklasyfikowania tak samych organów, jak i form ich działania¹⁰.

Zasada demokratycznego państwa prawnego, na co zasadnie zwracają uwagę sądy administracyjne, traktowana jest jako źródło kolejnych zasad o bardziej szczegółowym charakterze¹¹. Jedną z nich jest zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności państwa względem obywateli. Zasada ta jest nie tylko fundamentem zasady demokratycznego państwa prawnego, ale również źródłem innych zasad o bardziej szczegółowym charakterze, które odwołują się do idei zaufania w relacjach między państwem a jednostką. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego¹².

Z art. 2 Konstytucji RP wywodzi się też zasadę sprawiedliwości proceduralnej, przywoływaną również w związku ze stosowaniem prawa przez organy władzy publicznej. W doktrynie i wskazywanym w niej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraża się przekonanie, że zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej ma uniwersalny charakter, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania. Ukształtowanie konstytucyjnego standardu postępowania organów władzy publicznej względem obywatela odbywa się więc przede wszystkim w oparciu o art. 2. Standardy te mają zastosowanie do wszelkich postępowań o charakterze publicznoprawnym. Na zasadę tę składają się co najmniej wymagania: możliwości bycia wysłuchanym, ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności, oraz zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności przebiegu postępowania¹³.

¹⁰ M. Zubik, W. Sokolewicz, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, Warszawa 2016, art. 2.

¹¹ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 września 2022 r., I SA/Bk 231/22, oraz judykaty w nim wskazane.

¹² M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Lex/el. 2021, art. 2.

¹³ Szerzej na ten temat zob. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

Sprawiedliwość czy też rzetelność proceduralna funkcjonuje również w prawnych ramach europejskich. W art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁴ zawarto prawo do dobrej administracji, zgodnie z którym każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (art. 41 ust. 1). Prawo to obejmuje: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację, b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji (art. 41 ust. 2). W art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej postanowiono, że Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Dnia 6 września 2001 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję zatwierdzającą Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, którego powinny przestrzegać instytucje i organy Unii Europejskiej, ich służby administracyjne i urzędnicy w kontaktach z indywidualnymi osobami¹⁵. Kodeks ma na celu bardziej szczegółowe wyjaśnienie, co powinno oznaczać w praktyce zawarte w Karcie prawo do dobrej administracji¹⁶. W świetle tego dokumentu dobrą praktykę administracyjną należy identyfikować przez pryzmat m.in. zasad: po pierwsze – niedyskryminacji, po drugie – proporcjonalności, po trzecie – obiektywności, po czwarte – wysłuchania (prawa do wysłuchania) i złożenia oświadczeń.

Ustawodawca krajowy w kontekście wypracowania dobrej administracji, dobrych praktyk i standardów postępowania, a także dążenia do zagwarantowania podstawowych praw stron postępowania ustanowił zasady postępowania. F. Longchamps de Bérier przedmiot dążeń formułowanych w kontekście wypracowania zasad skutecznego i efektywnego administrowania postrzegał jako działania zmierzające do ustalenia podstaw dobrej administracji¹⁷.

¹⁴ Dz. U. UE C 303/1 z 14.12.2007 r.

¹⁵ Zwany też Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji, dalej także: EKDA, przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. (tekst tłumaczenia EKDA cyt. za: J. Świątkiewicz, Europejski Kodeks Dobrej Administracji, Warszawa 2007, www.rpo.gov.pl/pliki/1192700305.pdf). Zgodnie z art. 19 EKDA wydana przez instytucję decyzja, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, zawiera informację o możliwościach złożenia odwołania. Podaje się w szczególności rodzaj środków odwoławczych, organy, do których można je wносить, oraz terminy ich wnoszenia, Dz. U. UE C 285/3 z 29.09.2011 r. [dostęp: 24.10.2024].

¹⁶ Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, Dz. U. UE C 285/3 z 29.09.2011 r.

¹⁷ F. Longchamps de Bérier, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 2001, s. 5.

Niewątpliwie bowiem każda osoba fizyczna czy też prawna ma lub będzie miała sprawę urzędową, tak jak ślady administracji publicznej można odnaleźć w niemal każdej dziedzinie życia¹⁸. Tym samym fundamentalną rolę w tych relacjach odgrywają zarówno dobre praktyki, jak i zasady postępowania. Wśród nich, w kontaktach z organami, istotną rolę pełnią zasady: praworządności, zaufania i informowania wyrażone w art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹. Zgodnie z ich treścią organy administracji stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Jednocześnie zaznaczyć należy, że organy władzy publicznej związane zasadą praworządności obowiązane są działać na podstawie Konstytucji RP, o czym przesądza art. 8 Konstytucji RP. Przeniesienie do regulacji prawnej k.p.a. treści standardów konstytucyjnych działania władzy publicznej wypełnienia ustanowionymi wartościami zasadę ogólną pogłębiania zaufania do władzy publicznej. Przyjętym zasadom: proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania należy nadać podstawowe znaczenie dla rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej na drodze decyzji (lub innego rozstrzygnięcia), w trybie postępowania administracyjnego, przypisując im zarówno walor materialny, jak i procesowy. Postępowanie administracyjne w sprawie indywidualnej to zorganizowany ciąg czynności prowadzący do załatwienia jej w drodze decyzji administracyjnej (lub innego rozstrzygnięcia), odpowiadający przyjętemu w teorii prawa modelowi decyzyjnemu stosowania prawa. Stosowanie prawa obejmuje zarówno stosowanie prawa materialnego, jak i prawa procesowego²⁰.

¹⁸ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. 2, Poznań 1946, s. 7.

¹⁹ Tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej jako k.p.a.

²⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 19, Warszawa 2019, komentarz do art. 8; zob. także wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 lutego 2021 r., ISA/Sz 708/20.

Ten przekaz i zasady wzmacniają reguły wpisane w art. 10 europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej²¹. Zgodnie z jego brzmieniem urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej, a także w sposób zgodny z działalnością administracyjną instytucji. Urzędnik przestrzega praktyk administracyjnych obowiązujących w instytucji, o ile nie zaistnieją uzasadnione prawnie powody, które usprawiedliwiałyby odstępianie od tych praktyk w indywidualnym przypadku. Powody te należy przedstawić na piśmie (ust. 1). Urzędnik uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostek, które wynikają z działań podejmowanych w przeszłości przez daną instytucję (ust. 2). Jeśli zajdzie taka konieczność, urzędnik służy jednostce poradą w kwestii możliwego postępowania w sprawie, która wchodzi w zakres jego obowiązków, a także w kwestii sposobów rozstrzygnięcia danej sprawy (ust. 3). Kwestie te zasadnie podnoszą i eksponują w wydanych judykatach sądy administracyjne, które nadto stwierdzają, że nie powinny być nakładane na stronę obowiązki niewspółmierne do celu, który miałyby być osiągnięty dzięki ich nałożeniu (art. 5 zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie dobrej administracji oraz art. 6 europejskiego Kodeksu Dobrych Praktyk Administracji)²².

Przytoczone postanowienia kodyfikują pewne ogólne zasady (standardy), których – jak przyjmuje się w orzecznictwie – winny przestrzegać organy administracji publicznej każdego demokratycznego państwa prawnego²³. Wyrazem tej zasady jest m.in. przepis art. 112 k.p.a., zgodnie z którym błędne pouczenie co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia. Na tle tego przepisu brak pouczenia co do przysługującego środka zaskarżenia traktuje się na równi z błędnym pouczeniem, aczkolwiek występuje pewna rozbieżność poglądów co do konsekwencji takiego zaniechania organów w kontekście przepisów dotyczących biegu terminu do wniesienia środka zaskarżenia²⁴.

²¹ Uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski, opracowany przez Ombudsmana Unii Europejskiej Jacoba Södermana; więcej: J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/1192700305.pdf> [dostęp: 25.10.2024].

²² Zob. wyroki WSA: we Wrocławiu z dnia 12 kwietnia 2022 r., IV SAB/Wr 281/21; w Olsztynie z dnia 31 marca 2022 r., II SA/Ol 186/22.

²³ Por. np. wyrok NSA z dnia 27 września 2012 r., I OSK 1386/12.

²⁴ Zgodnie z jednym z poglądów błędne pouczenie (lub jego brak) o środku zaskarżenia nie może rodzić dla strony negatywnych konsekwencji, ale też nie może dawać jej specjalnych uprawnień naruszających ustalone prawem zasady postępowania. Tym samym wskazany brak nie oznacza, że w takiej sytuacji termin do wniesienia środka zaskarżenia nie rozpoczął biegu w ogóle, ale art. 112 k.p.a. daje stronie gwarancję skutecznego uchylenia się od skutków uchy-

Równocześnie sądy administracyjne zwracają uwagę na normę materialnoprawną – wyrażoną w art. 8 § 2 k.p.a. – stanowiącą obowiązek stosowania jednolitej praktyki przy rozpatrywaniu spraw analogicznych²⁵. Tym samym z art. 8 k.p.a. wywodzona jest także zasada pewności prawa, która oznacza przede wszystkim konieczność przewidywalności działań władzy publicznej. W państwie praworządnym standardem powinna być możliwość przewidzenia, jakiego rozstrzygnięcia dokona władza wydająca akt administracyjny w określonych warunkach prawnych. Zasadę pewności prawa łączy się też z zasadą uprawnionych oczekiwań. Zmienność poglądów prawnych organu wyrażanych na tle tego samego stanu faktycznego powoduje podważenie zaufania obywateli do organów państwa. Obywatel ma prawo oczekiwać, by organy zobowiązane do stosowania przepisów k.p.a. podejmowały działania oraz dokonywały rozstrzygnięć w sposób przewidywalny i konsekwentny. Zasada zaufania obywatela do państwa nie oznacza, że organ nie może zmieniać ocen prawnych, lecz że nie może tego czynić dowolnie. W ramach zasady demokratycznego państwa prawnego proces stanowienia i stosowania prawa powszechnie obowiązującego nie może być pułapką na obywatela. Z kolei obywatel musi mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie narazi go to na niekorzystne skutki prawne swoich działań i decyzji²⁶.

Porządkując dotychczas podniesione kwestie, nie sposób także nie wskazać na naczelne i ogólne zasady prowadzenia postępowania administracyjnego, zwłaszcza te unormowane w art. 7a i art. 8 k.p.a. Ustawodawca ustanowił w nich dwie zasady: rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (art. 7a k.p.a.)

bienia terminu stanowiącego skutek błędnego pouczenia, jeżeli zastosuje służące temu środki prawne przewidziane w danym postępowaniu, tj. wniosek o przywrócenie uchybionego terminu (por. np. NSA w wyroku z dnia 15 marca 2013 r., I OSK 1330/12; z dnia 29 sierpnia 2017 r. II GSK 3250/15). Drugi z poglądów przyjmuje natomiast, że przywołany art. 112 k.p.a. z mocy prawa udziela stronie błędnie pouczonej (lub niepouczonej) ochrony prawnej, a tym samym nie ma podstaw do odsyłania strony na inną drogę ochrony prawnej (jak wniosek o przywrócenie terminu), jeżeli ta ochrona przyznana jest z mocy prawa. W przypadku strony niepouczonej, termin do wniesienia odwołania nie rozpoczyna biegu, a zatem taka strona, nawet uchybiwszy terminowi do wniesienia środka zaskarżenia na skutek braku pouczenia, może wnieść odwołanie w każdym czasie bez potrzeby składania wniosku o przywrócenie terminu do jego wniesienia (por. np. NSA w wyroku z dnia 4 stycznia 2013 r., I OSK 1553/11; z dnia 19 kwietnia 2012 r., II OSK 193/11; WSA w Gdańsku z dnia 26 września 2019 r., II SA/Gd 234/19; WSA w Szczecinie z dnia 7 listopada 2019 r., II SA/Sz 632/19), wszystkie orzeczenia przytoczone w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2021 r., II SA/Wr 611/20.

²⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2021 r., II SA/Wa 998/20.

²⁶ Por. R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, komentarz do art. 8; M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2020, art. 8.

oraz – jak wskazano wyżej – budowania zaufania do organu (art. 8 k.p.a.). Istotna przy tym staje się powinność organów wyznaczona art. 7a k.p.a., stanowiąca w § 1, że we wszystkich tych przypadkach, w których przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. W regulacji tej urzeczywistnienie swoje znalazła zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony (*in dubio pro libertate*). Pozwala ona przy tym na realizację zasady zaufania do organu, ustanowionej w art. 8 k.p.a. Takie unormowanie wynika z tego, że decyzje organów władzy publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść strony, istotnie obniżają zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wprowadzone rozwiązanie „przyjaznej interpretacji prawa” ogranicza ryzyko obciążenia strony skutkami niejasności przepisów, a tym samym chroni zaufanie obywateli do państwa i jego konstytucyjności. Nie może przy tym budzić jakichkolwiek wątpliwości, że zasada *in dubio pro libertate* przenika całe prawo administracyjne, a niejednoznaczność przepisów prawa nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji dla stron postępowania, którego przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie przysługującego stronie uprawnienia. Przez „korzyść strony” należy rozumieć optymalne dla niej rozwiązanie prawne spośród tych, które zarysowały się w trakcie wykładni przepisu. O tym, która wykładnia jest korzystna (a w razie kilku potencjalnie odpowiadających interesom strony sposobów interpretacji przepisów – najbardziej korzystna), powinno decydować stanowisko strony, wynikające z treści jej żądania lub wskazane w toku postępowania, nie zaś dowolna ocena organu. Ocena organu może doprowadzić do kilku możliwych rezultatów interpretacyjnych, dając organowi możliwość uznania różnych rezultatów za prawidłowe według własnego uznania, jednak w świetle przepisu art. 7a § 1 k.p.a. organ powinien uznać za jedynie słuszny ten rezultat, który da najkorzystniejsze dla strony rozstrzygnięcie.

Ponadto w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się – co wymaga wyeksponowania – że prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie do organów, to postępowanie prowadzone nie tylko w aspekcie zaufania do pojedynczego organu prowadzącego konkretne postępowanie w indywidualnej sprawie, ale przede wszystkim chodzi w tej zasadzie o budowanie zaufania obywateli do organów władzy państwowej *in gremio*. Nie ma możliwości zadośćuczynienia tejże zasadzie w oderwaniu od krajowego kontekstu społecznego – jeśli bowiem jeden z organów szeroko pojmowanej władzy państwowej wprowadza

w stosunku do obywateli szereg instrumentów prawnych (ograniczeń, zakazów, nakazów czy też uprawnień bądź zapewnień), inny organ tej władzy, kształtując indywidualną sytuację obywatela, dla pełnej realizacji powyższej zasady musi wziąć pod uwagę całokształt okoliczności faktycznych i prawnych, a przy wykładni obowiązujących przepisów winien dbać o spójność przekazu, który szeroko pojęta władza kieruje do obywatela. Oznacza to, że organ może i powinien uwzględniać przy wykładni przepisów szerszy kontekst społeczny, w jakim przepisy te były wprowadzane, a także dokonywać ich wykładni w taki sposób, aby obywatel, którego dotyczą zakazy, nakazy, wytyczne i zalecenia innych organów władzy, po ostatecznym ukształtowaniu jego sytuacji prawnej przez organ władzy publicznej mógł mieć w dalszym ciągu racjonalne przekonanie, że nie został pokrzywdzony na skutek sprzecznych działań różnych organów państwa²⁷.

4. Podsumowanie

Hominum causa omne ius constitutum sit (wszelkie prawo winno być stanowione ze względu na człowieka).

Administracja, co należy podkreślić, funkcjonuje w teraźniejszości, podejmując działania na przyszłość z uwzględnieniem tego, co było, przez co musi być planowa, ukierunkowana i dobrze zorganizowana. Działaniom administracji towarzyszy człowiek, jego dobro, które winno być skorelowane z dobrem wspólnym. Dobra administracja to dobrze stosowane prawo przez dobrze przygotowanego do pracy urzędnika. W literaturze przedmiotu trafnie podnosi się, że to człowiek jest dobrem godziwym (*bonum honestum*), „dobrem samym w sobie”²⁸. Nie ma dobra wspólnego, gdyż być nie może, w sytuacji jego nieszanowania, a bez dobra wspólnego trudno o dobrze zorganizowaną społeczność państwową²⁹. J. Zimmermann trafnie zauważa, że „nawet przy bardzo ścisłym rozumieniu praworządności, rządów prawa, legalności czy państwa prawa, w którym – wydawałoby się – nie może być żadnego odstępstwa od normy prawnej – immanentnymi cechami administracji publicznej są elastyczność jej działania i pewna swoboda rozstrzygania, zwłaszcza w zakresie [...] aktu administracyjnego”³⁰.

²⁷ Tak: WSA w Łodzi w wyroku z dnia 5 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 319/20.

²⁸ J. Filek, *Co to jest dobra administracja?*, [w:] D. Bąk (red.), *Etos urzędnika*, Warszawa 2007, s. 18; *Słownik łacińsko-polski*, oprac. K. Kumaniecki, Warszawa 1979, s. 310; M. Plezia (red.), *Słownik łacińsko-polski*, t. III, Warszawa 2007, s. 499.

²⁹ A. Dylus, *Służba (publiczna): cnota zapomniana*, [w:] D. Bąk (red.), *op. cit.*, s. 28.

³⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 6, Warszawa 2014, s. 353.

To człowiek stanowi *ratio iuris* całego systemu prawa³¹. W art. 1 Konstytucji RP wyśłowiona została zasada dobra wspólnego, która wskazuje, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Dlatego też dobra administracja wykonująca zadania, do których została powołana, wymaga, ażeby ludzie ją współtworzący na etapie stosowania prawa przestrzegali zarówno prawa, jak i uniwersalnych czy ponadczasowych, ale także elementarnych wartości i norm moralnych. Co z kolei wiąże się z etyką zawodu i odpowiedzialnością za jej naruszenie³². Zwracali na to uwagę H. Izdebski i M. Kulesza, którzy podkreślali, że to właśnie sposób czy to rekrutowania, czy też kształcenia, a wreszcie status kadr urzędniczych należy do najistotniejszych problemów administracji publicznej. Ich zdaniem, które należy podzielić, rzeczą oczywistą jest, że „najlepiej nawet zorganizowana administracja nie będzie zdolna do sprawnego działania, jeżeli stanowiska w niej nie zostaną obsadzone przez odpowiednio wykwalifikowane i umotywowane osoby, których status formalny i materialny odizoluje je, w miarę możliwości, od sfery bieżącej polityki, a jeszcze bardziej od sfery prywatnej przedsiębiorczości”³³.

Jednocześnie mając na uwadze obszerność, złożoność i wielowątkowość podjętej w opracowaniu tematyki, zasadne stało się ograniczenie jej prezentacji do wybranych aspektów oddziaływania dobrych praktyk w administracji, które nierozzerwalnie zespolone są z działaniami podejmowanymi w toku prowadzonych postępowań, a zatem z zasadami stanowiącymi gwarancję ich przestrzegania dla dobra wspólnego.

³¹ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 281.

³² T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 130.

³³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Warszawa 2000, s. 207.