

Prof. dr hab. Zbigniew Witkowski  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika  
w Toruniu

### **Recenzja rozprawy doktorskiej**

pt. „*Prawo jednostki do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych*”

autorstwa mgr Agnieszki Marii Wiltos

(Promotor prof. dr hab. Janusz Trzciniński)

Warszawa 2023,s.365.

#### **I. Ocena koncepcji, struktury i metodologii rozprawy**

Recenzowana rozprawa dotyczy nader istotnego problemu społecznego, prawnego i politycznego jakim jest konieczność stworzenia optymalnego w danej sytuacji, miejscu i czasie mechanizmu zabezpieczenia jednostce i całemu społeczeństwu administracji państwa działającej rzetelnie i sprawnie. Oba te kryteria pozostają w związku ze znanym i wciąż atrakcyjnym badawczo prawem do dobrego rządzenia (*Good Governance*) i rzeczywiście jest następstwem globalnie postępującego zjawiska „poszerzania przestrzeni praw człowieka o prawa kolejnych generacji”(s.7) w stosunkach obywatela i państwa.

Problem nie jest nieznanym polskiej Konstytucji z 1997 r., bowiem został on zauważony i pierwszy raz „dotknięty” przez polskiego ustrojodawcę w preambule konstytucyjnej. Siłą rzeczy mamy do czynienia nie tylko z nową zasadą (tak skłonna jest ujmować rzecz doktryna), ale i z sytuacją potrzeby znalezienia sposobu właściwego jej odczytywania i interpretowania wiążących się z nią wartości. Jest to tym nieco trudniejsze, że w/w zasada utrwalona została we wstępie do ustawy zasadniczej RP co już niegdyś sprawiało pewne niedogodności interpretacyjne w innych sprawach wprawdzie, ale samemu polskiemu TK. Za trafny uznaję wybór ścieżki badawczej idącej nie tyle w kierunku analizy zawartości zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych, chociaż i ona czeka na swojego systematycznego badacza, ile w kierunku zbadania co zawiera w sobie i w jakim kierunku oraz w jakim stopniu zasada ta jako prawo podmiotowe może przydać się jednostce w jej zderzeniu z instytucjami publicznymi, czyli składowymi „molochami” jakim w majestacie swojego „imperium” było i nadal pozostaje państwo. Autorka zakłada, że uda się Jej spojrzeć na problem w teoretycznej i praktycznej perspektywie.

Istotną przesłanką uzasadniającą chęć zajęcia się problematyką, o której mowa wyżej jest także i to, że w polskiej konstytucyjnej literaturze prawniczej rzeczywiście brakuje pogłębionego, spójnego i całościowo ujmującego zagadnienie opracowania w/w kwestii. Zaslugą Autorki jest zatem dążenie do przełamania tej sytuacji i podjęcie próby uszczegółowionego spojrzenia na to z pewnością trudne zagadnienie okiem konstytucjonalistki. Walorem założenia badawczego pracy jest także i to, że Autorka nie tylko nie stroni od analizy warstwy teoretycznej ale i praktycznej, a przeciwnie Jej optyka badawcza zakłada realizację takiego ujęcia. A wreszcie Autorka dopełnia swoje analizy o niezwykle szerokie spojrzenie na

kształt orzecznictwa sądowego (próba badawcza dotyczy orzecznictwa sądownictwa powszechnego na różnych jego poziomach) w/w kwestii oraz obejmuje badanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego ( s.344-363), a spoza próby badawczej czynione są zasadne odniesienia do orzecznictwa TSUE oraz Sądu Pierwszej Instancji w UE (s. 342-343). Jest to założenie, które trafnie i prawidłowo składa się na hipotezę badawczą pracy, bowiem w pełni uzasadnione jest zbadanie jaki realny wpływ na rozumienie i stosowanie konstytucyjnego prawa do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych wywierał i wywiera system sądowy? W tej sytuacji wartością dysertacji jest także dostrzeżenie i zbadanie szeregu aspektów praktyki realizacji ważnego konstytucyjnego prawa. Szczegółowsze zagadnienia jako założenia badawcze Autorka rozprawy zaprezentowała na s.8-12.

Pragnę od razu stwierdzić, że czuję się usatysfakcjonowany tymi ustaleniami na bazie których powstały hipotezy badawcze. Wszystkie one są przedstawione we wprowadzeniu do pracy i prezentują określone wartości badawcze, co sprawia że z powodzeniem możemy je traktować jako wystarczający punkt wyjścia dla prowadzonych rozważań. Założenia i tezy pracy wydają się być właściwie sformułowane i są zrozumiałe.

Biorąc pod uwagę treść wszystkich części pracy formułuję przekonanie, że Autorka postrzega problem konstytucyjnych gwarancji prawa jednostki do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych w sposób w miarę pełny. Wyrazem tego jest sposób zbudowania planu pracy, w kolejności badanych zagadnień i ogólnie wynika z treści poszczególnych rozdziałów.

W zasadzie, w sposób odpowiedni, i (w zasadzie) przy zachowaniu właściwych proporcji zostały scharakteryzowane aspekty historyczne zagadnienia, istotne problemy teoretyczne a więc definicyjne i pojęciowe, a nawet proceduralne, wiążące się z tytułowym punktem odniesienia. Zostały zaprezentowane i przeanalizowane podstawy prawne i przesłanki materialne i formalne tytułowego zagadnienia. Poszczególne problemy podlegające analizom, swoje ustalenia i tezy Autorka wspiera odpowiednimi argumentami, analizami dogmatyczno-prawnymi, właściwym orzecznictwem sądowym wyciągając adekwatne wnioski. W związku z tym stwierdzam, że tytuł dysertacji odpowiada treści rozważanych problemów, stawianych tez i formułowanych twierdzeń. Uznaję za poprawny układ całej pracy , jak i jej poszczególnych części jako zakomponowany merytorycznie i formalnie poprawnie. Akceptuję koncepcję co do kierunku i sposobu przeprowadzenia badań.

Oznacza to , że w pełni należy zaakceptować uzasadnienie wyboru tematyki dysertacji jako mało zbadanej dotychczas w nauce prawa konstytucyjnego. Oznacza to wypełnienie pewnej, realnie istniejącej w niej luki. Spojrzenie Autorki stanowi podejście nowatorskie ale też użyteczne co oznacza, że należy tę pracę traktować nie tylko jako wysiłek podjęty dla zaspokojenia Jej własnych ambicji badawczych.

Należy zauważyć, że Autorka rozprawy podejmując swoje analizy przedstawia poprawnie i klarownie ukształtowane poglądy doktryny i orzecznictwa. Nie unika problemów dyskusyjnych czy kontrowersyjnych, ale też poprawnie przedstawia swoje przemyślenia używając odpowiedniej argumentacji.

Struktura rozprawy jest poprawna, ponieważ podstawowe zagadnienia składające się na problematykę konstytucyjnego prawa do rzetelnego i sprawnego działania instytucji

publicznych zostały uwzględnione i uporządkowane prawidłowo. Poza wszystkim, co ma jednak znaczenie dla oceny warsztatu badawczego Autorki, praca doktorska nie jest niepotrzebnie i nadmiernie rozbudowana, mieszcząc się (plus/minus) w objętości racjonalnej (ok.250 – 300 stron) a dokładnie tekst rozprawy bez warstwy literatury liczy 311 stron.

Rozprawa składa się z trzech części, a w nich z czternastu rozdziałów, z zakończenia, aneksu i bibliografii. Część pierwsza ma wprowadzający, teoretyczny i porządkujący charakter. Autorka rekonstruuje tu zastane pojęcie konstytucyjnej zasady prawa ( czy potrzebne było tu czynienie tego aż na 43 stronach w rozdziale I tej części pozostaje wątpliwe). W części II, w kolejnych jej rozdziałach już w pełni m.zd. zasadnie, omawia podstawę prawną regulacji tytułowej zasady swojej dysertacji w kilku kontekstach. Ponadto udanie rekonstruuje składniki pojęciowe w/w zasady ( pojęcie instytucji publicznej, pojęcie działania, pojęcie rzetelności, pojęcie sprawności) oraz kontekstowo odnosi tytułową zasadę do kluczowych zasad ustrojowych państwa demokratycznego, tj. do zasady demokratycznego państwa prawa, zasady legalizmu, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, do zasady rzetelnej legislacji. Mamy skonfrontowanie tytułowej zasady rozprawy z prawem do sądu, do rzetelnego procesu sądowego i do zasady sprawiedliwości proceduralnej, a wreszcie mamy szczególnie doniosłe odniesienie do zasady sprawnego działania instytucji publicznych z prawem do dobrej administracji oraz odniesienie do zasady proporcjonalności.

Jeśli miałbym powiedzieć o pewnym niedosycie dostrzeżonym w pracy, to w rozdziale 6 w drugiej części pracy sztandarowy jej wątek, czyli rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych **jako prawo jednostki** omówiony został zaledwie na pięciu stronach (s.191-195).

Część III, bardzo interesująca, zawiera odniesienie tytułowej zasady do szeroko rozumianej praktyki sądowej ( na wszystkich jej poziomach w kraju od sądów rejonowych po SN i NSA oraz TK) i zawiera pokazane orzecznictwo konstytucyjne prawo do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych.

Ponadto rozprawa zawiera także ośmiostronicowe, klarowne jakościowo i w pełni merytoryczne, jednym słowem mówiąc, dobrze napisane zakończenie (s.304-311). Zakończenie może być tak syntetyczne, bowiem Autorka wcześniej każdą część rozprawy zaopatrywała w klarowne merytoryczne *resume*, notabene zbędnie nadając ( jak mnie się wydaje) jemu status osobnego rozdziału.

Powyżej sformułowane uwagi uzasadniają pozytywną ocenę recenzowanej rozprawy doktorskiej. Dysertacja stanowi dzieło, w którym zaprezentowano wszechstronnie z punktu widzenia teoretycznego ale i praktycznego, problemy dotyczące tytułowego zagadnienia. Autorka wykazała się nowatorskim podejściem do zagadnienia w kontekście treści, zakresu i przedmiotu swoich rozważań. Nie brakuje tu solidnego lokowania badanych kwestii w kontekście podejścia doktryny i dogmatyki prawa, obserwacji europejskich, zasad i rozwiązań normatywnych a także w kontekście prawa krajowego oraz prawa międzynarodowego ( np.cz. I rozdział 1 pkt.1.4 – s.34-38). Dostrzegam i zaliczam na plus dla Autorki rozprawy umiejętność prowadzenia wywodu wielowątkowego, staranność wywodu i dbałość o wyczerpanie podejmowanych kwestii, zdolność prezentowania istoty problemów w tym wskazywania kontrowersji i poszukiwania argumentów dla ich łagodzenia albo likwidowania nawet oraz zdolność do formułowania odpowiednich wniosków końcowych.

Praca została oparta na bardzo szerokiej bazie wielu tekstów źródłowych. Stosowne wykazy zawarte są na 53 stronach (s.312-365). Wykaz wykorzystanej literatury polsko- i obcojęzycznej jest bardzo obszerny i zawiera aż 360 pozycji. Bardzo obszerny i starannie udokumentowany jest wykaz orzecznictwa trybunałowego i sądowego oraz wykaz wykorzystanych glos do orzeczeń sądowych. Składają się na to : aneks orzecznicy(s.7), bibliografia (s.23), drugi aneks orzecznicy (s.21) i wykaz aktów normatywnych (2). To oznacza, że Autorka bardzo obficie wykorzystwała przytaczając, cytując i komentując poglądy doktryny i organów stosujących prawo, przecież bardzo obszerne, często modyfikowane, a i bywa, że trudne w percepcji. W rozprawie nie brakuje szerokiej własnej argumentacji Autorki i trafnych ustaleń. Argumentacja Autorki ulega wzbogaceniu i wzmocnieniu dzięki starannej i odpowiedniej merytorycznie analizie wielu aktów normatywnych ( s.364-365) i naprawdę bogatego orzecznictwa sądowego .

Bardzo pozytywnie oceniam efekt pracy Autorki w zakresie wytyczenia przez Nią zakresu i przedmiotu analiz i badań, rozwiązywania stawianych w treści dysertacji problemów badawczych i zrealizowania zamiaru badawczego w ramach poszczególnych rozdziałów pracy.

Na aprobatę zasługują wykorzystane w pracy metody badawcze a w tym zwłaszcza metoda formalno-prawna, czyli dogmatyczna, prawno-porównawcza i historyczno-porównawcza. Autorka posiada wiedzę w zakresie metodologii pracy naukowej, stosuje metody badawcze trafnie i z powodzeniem, co umożliwi Jej pełniejsze prezentowanie badanych zagadnień w kontekście poglądów doktryny, judykatury i ich odnoszenia do sfery praktyki społecznej w zakresie realizacji tytułowego prawa.

## **II. Uwagi szczegółowe w kwestii zawartości formalnej i merytorycznej dysertacji.**

Oceniając rozprawę od strony merytorycznej w pierwszej kolejności widziałbym konieczność podkreślenia jej , licznych zalet , do których należy m.in.:

- 1.logiczny i czytelny układ treści;
- 2.kompletne opracowanie tytułowego zagadnienia z uwzględnieniem praktyki orzeczniczej i poglądów doktryny dotyczących analizowanych w rozprawie zagadnień;
- 3.sprawne i kompetentne wykorzystywanie ogromnego zbioru aktów prawnych , literatury fachowej i orzecznictwa;
- 4.kompetentne łączenie analiz teoretycznych i praktyki orzeczniczej;
- 5.trafność wniosków sformułowanych na kanwie przeprowadzonych badań i analiz oraz ich przeważnie trafne uzasadnianie.

Ustalenia te sprawiają, że w moim przekonaniu praca spełnia z powodzeniem wymogi poprawności merytorycznej i rzetelności naukowej. Zawartość pracy potwierdza posiadanie przez Jej Autorkę szerokiej wiedzy z zakresu prawa konstytucyjnego , teorii prawa i praw człowieka. Skonfrontowanie problemów jakie pojawiły się w związku z wyborem tematu rozprawy, ich twórcze porównanie i wyciągnięcie wniosków pozwoliło Autorce na wykazanie się erudycją i biegłością w sferze poprowadzenia poprawnego i zrozumiałego wywodu prawnego.

W sferze formalnej pracy nie zgłaszam jakiś poważniejszych zastrzeżeń poza jedynie uwagą dotyczącą punktu 3 w wykazie zastosowanych skrótów (s.5 i 6). Przesadą (najdelikatniej ujmując), bowiem jest w środowisku do którego adresowana jest praca, wyjaśniać znaczenie niektórych oczywistych i powszechnie znanych prawnikowi, a nawet studentowi prawa, skrótów takich jak : art., cz., ds. Dz.U, nr, pkt, por., poz., rozdz., RP, ust., vol., zd., zob. To przysłowiowe, „A,B,C” elementarnego warsztatu osoby piszącej i pracującej naukowo.

W sferze merytorycznej badanego prawa nie dostrzegam poważniejszych wad pracy, co nie znaczy , że nie odczuwam pewnego dyskomfortu w następstwie całości jej lektury.

Nie podlega dyskusji, że z usytuowania w tekście Konstytucji określonych kwestii , w tym ze sfery wolności, praw i obowiązków obywatelskich, można domniemywać intencji towarzyszących decyzjom ustrojowym. Mamy na to sporo dowodów także w polskim konstytucjonalizmie. Prawdą jest i to, że wprowadzie w obowiązującej Konstytucji z 1997 r. jej twórcy istotne prawa podmiotowe wysłowili w drugim jej rozdziale , to jednak na tym nie poprzestali, bo pewne elementy prawopodmiotowe zostały rzeczywiście usytuowane także w rozdziale I, a nawet we wstępie do ustawy zasadniczej. Doktryna i orzecznictwo trybunałowe i sądowe uznały ten stan rzeczy rozumiejąc powagę problemu składającego się w istocie do stwierdzenia , że ten typ praw człowieka ma charakter ważnego instrumentu, czy nawet mechanizmu ograniczającego przysłowiowe imperium państwa przed nieuzasadnionymi ingerencjami w prawa obywatelskie czy szerzej w prawa człowieka. Istotnie, działania rzetelne i sprawne instytucji publicznych pojmujemy jako zasadę ustrojową państwa i to właśnie państwo (reprezentująca je administracja publiczna) jest adresatem głównym jej treści i jej realizatorem, co potwierdzał w swoim orzecznictwie polski TK. Jednak te obowiązki Państwa mają po drugiej stronie relacji państwo-obywatel swojego odbiorcę, tj. jednostkę – obywateli. I ta okoliczność, ale też zwielokrotniony (szczególny), dostrzegany przez Autorkę, walor owego zakładanego standardu rzetelności i sprawności w działaniu administracji publicznej i postrzeganego nawet jako wartość konstytucyjna sprawia, że uzasadnione jest doszukiwanie się w nim również prawa jednostki, czyli elementu prawopodmiotowego w kontekście działania wszelkich instytucji publicznych. Podoba mi się w tym kontekście teza Autorki wg. której : „Prawo do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych, będące korelatem obowiązku ciążącego na władzach publicznych ( władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) podejmowania działań w sposób rzetelny i sprawny, wyznacza tym samym niejako prawo jednostki do dobrego państwa” s.195).

Natomiast po kompetentnie i względnie optymistycznie uzasadnionych tezach na rzecz uznawania wagi tytułowego zagadnienia i po skonstatowaniu konieczności nowego spojrzenia na problematykę praw i wolności człowieka ( praw podstawowych) i podejmowania prób adaptowania istniejących już konstrukcji prawnych do nowych warunków politycznych, społecznych i ekonomicznych, a więc szukania nowych rozwiązań w już istniejących konstrukcjach prawnych w powiązaniu tego z wielkimi wyzwaniem realnego globalnego świata (por. s.310), nadchodzi przysłowiowy „chłodny prysznic” otrzeźwienia.

Oto jednak pesymistyczne przesłanie końcowe tezy doktoratu i od razu trzeba powiedzieć, że wcale nie z winy Autorki. Z literatury przedmiotu, przeglądów orzecnictw sądów i TK wynika „niezwykła złożoność treści składających się na konstrukcję rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Ich potencjał wydaje się jednak tylko częściowo wykorzystywany w praktyce stosowania prawa. Odnosi się to zwłaszcza do

prawnopodmiotowej warstwy omawianej zasady, która w niewielkim stopniu znalazła swój wyraz w orzecznictwie rzeczonych sądów i Trybunału ” (s.311).

### • III. Konkluzja

Stwierdzam, że przedstawiona mi do oceny rozprawa doktorska pt. „*Prawo jednostki do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych*” autorstwa mgr Agnieszki Marii Wiltos spełnia wszelkie stawiane pracom doktorskim wymagania określone w art.187 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, tj. Dz.U. z2023, poz.742. Praca stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a jej Autorka wykazała się wiedzą teoretyczną w zakresie prawa oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Ustalone wcześniej w opinii walory pracy uzasadniają moje jednoznaczne stwierdzenie, że w pełni uzasadnione jest podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim pani mgr Agnieszki Marii Wiltos.



prof. dr hab. Zbigniew Witkowski

Toruń, 03 grudnia 2023 r.