

dr hab. Ryszard Balicki, prof. UWr  
Katedra Prawa Konstytucyjnego  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytet Wrocławski

Wrocław, 25 sierpnia 2023 r.

### **Recenzja**

**rozprawy doktorskiej Pani mgr Agnieszki Marii Wiltos,  
pt. *Prawo jednostki do rzetelnego i sprawnego działania  
instytucji publicznych***

**(Warszawa 2023, ss. 365);**

**przygotowanej pod kierunkiem naukowym promotora**

**prof. dra hab. Janusza Trzcíńskiego**

**na Wydziale Prawa i Administracji**

**Uniwersytetu Warszawskiego**

#### **1. Uwagi ogólne**

Pismem z dnia 26 maja 2023 r. zostałem poinformowany o powołaniu mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pani magister Agnieszki Marii Wiltos, prowadzonym na podstawie rozprawy doktorskiej zatytułowanej *Prawo jednostki do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych* (Warszawa 2023, ss. 365), napisanej pod kierunkiem naukowym prof. dra hab. Janusza Trzcíńskiego.

Decyzję tę poczytuję sobie za zaszczyt i wyróżnienie, za które bardzo dziękuję.

Poniżej przedstawiam moją recenzję pracy doktorskiej Pani magister Agnieszki M. Wiltos uwzględniającą treść art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.) w którym stwierdza się, że rozprawa doktorska winna prezentować ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej (art. 187 ust. 1) i stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne (art. 187 ust. 2).

Wskazane powyżej kryteria ustawowe stanowią podstawę mojej recenzji przedłożonej rozprawy doktorskiej, napisanej przez Doktorantkę w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, pod kierunkiem opiekuna naukowego, prof. dr hab. Janusza Trzcńskiego, na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

## **2. Problem badawczy – jego oryginalność i znaczenie**

Recenzowana rozprawa doktorska dotyczy interesującej materii badawczej, mającej istotne znaczenie we współczesnym państwie. Należy przy tym podkreślić, że pewne elementy tytułowej tematyki stanowiły już przedmiot dociekań naukowych w przeszłości, jednak były to – jak podkreśla to Doktorantka (s. 7) – fragmentaryczne prace poświęcone sprawności działania prowadzone w ramach tzw. badań prakseologicznych. Badania Autorki dotyczą szerszego zagadnienia – rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Co także istotne założonym (i dodajmy już na wstępie właściwie zrealizowanym) celem rozprawy doktorskiej było nie tylko ukazanie samej zasady rzetelnego i sprawnego działania, lecz prawo jednostki do takiego właśnie działania instytucji publicznych.



Rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych stanowiąca w praktyce odzwierciedlenie rzetelności i sprawności samego państwa to zagadnienie, które stosunkowo rzadko było przedmiotem refleksji naukowej. Warto zaznaczyć, że koncepcja rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych została wyrażona w polskich dokumentach ustrojowych po raz pierwszy dopiero w preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Jednak musiało upłynąć jeszcze kilka lat, aby koncepcja ta została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za zasadę prawną i w konsekwencji zapoczątkować istotną linię orzeczniczą kształtowaną w kolejno wydawanych orzeczeniach.

Podkreślić przy tym należy, że tytułowa problematyka badawcza nie została dotąd szerzej omówiona w literaturze, zwłaszcza w zaproponowanym przez Autorkę sposobie ujęcia tematu. W ocenie recenzenta, nie ulega wątpliwości, że przedłożona rozprawa doktorska wypełnia istotną lukę w polskiej literaturze przedmiotu. Wszystkie powyższe uwagi powodują, że ocena wyboru tematu przez Doktorantka musi być aprobująca. Także tytuł rozprawy został poprawnie sformułowany i pozwala na precyzyjne określenie zakresu przedmiotowego pracy.

Recenzowana rozprawa może stanowić wartościowe opracowanie zarówno dla osób zainteresowanych funkcjonowaniem poszczególnych instytucji publicznych, jak i całego państwa.

### **3. Hipoteza badawcza oraz zastosowane metody badawcze**

Autorka recenzowanej rozprawy doktorskiej nie sformułowała wprost hipotezy badawczej, chociaż to ona winna determinować kierunek jej badań i dążenie do rozwiązania określonego problemu badawczego będącego przedmiotem zainteresowania. Jednak nie odwołując się do pojęcia „hipoteza badawcza” Doktorantka we *Wstępie* wyjaśniła szczegółowo i

przekonywująco powody, które zdecydowały o wyborze tak określonego tematu rozprawy.

We *Wstępie* do recenzowanej pracy (jak i w korespondującym z tym fragmentem *Zakończenia*) zostały określone cele determinujące zakres badań Autorki. Doktorantka podkreśliła, że „celem dysertacji jest próba rekonstrukcji i opisu treści zawartej w zasadzie rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych” (s. 8). Jak jednak zaznaczyła nie chodzi jedynie o ukazanie ustrojowych oraz prawnopodmiotowych treści analizowanej zasady, lecz przede wszystkim przybliżenie czytelnikowi prawa przysługującego jednostce do sprawnego i rzetelnego działania instytucji publicznych (s. 8).

Chciałabym przy tym zaznaczyć, że powyższe uwagi, dotyczące hipotez, formułuję przede wszystkim w celu ponownej refleksji i ewentualnego zmodyfikowania przed publikacją pracy. Nie mam bowiem wątpliwości, że rozprawa powinna być opublikowana w formie książkowej, a powyższe metodologiczne spostrzeżenia mogłyby przyczynić się do jej udoskonalenia.

Pani mgr Agnieszka Maria Wiltos przygotowując swoją rozprawę doktorską wykorzystał trzy podstawowe metody badawcze, tak aby mieć możliwość kompleksowego ukazania badanego zagadnienia: formalno-dogmatyczną, prawno-porównawczą i historyczną (nazwaną przez Autorkę historyczno-porównawczą) (s. 11).

Metoda formalno-dogmatyczna posłużyła Doktorantce do przeprowadzenia niezbędnej analizy wyrażonej we wstępie do Konstytucji RP z 1997 r. zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Była ona również zastosowana przy analizie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych. Jak przy tym podkreśla Doktorantka – w procesie interpretacji treści normatywnych zostały zastosowane w pracy zasady wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej (s. 12).

Metody historyczna oraz prawnoporównawcza pozwoliły na przybliżenie czytelnikowi genezy i ewolucję tytułowej zasady oraz właściwe jej odniesienie do ukształtowanych standardów międzynarodowych oraz „sposobu kształtowania się poszczególnych instytucji czy koncepcji” (s. 12).

Należy zgodzić się przy tym ze stanowiskiem Doktorantki, że zarówno złożoność jak i niedookreśloność prawnego charakteru zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych wymaga odwołania się nie tylko do dorobku nauk prawnych, lecz także i innych nauk społecznych i humanistycznych (s. 12).

Dokonany przez Doktorantkę wybór metod badawczych pozwalając na realizację zamierzonych celów należy ocenić pozytywnie. Również efekty merytoryczne wykorzystywania przez Autorkę wybranych metod nie budzą zastrzeżeń, a przeprowadzona analiza obejmuje wszystkie zagadnienia istotne dla tytułowej tematyki.

Należy przy tym zaznaczyć, że uproszczony charakter ukazanych założeń metodologicznych mających zastosowanie w pracy jest – co muszę podkreślić z przykrością – cechą typową prac z dziedziny nauk prawnych. W literaturze podkreśla się, że „prawo będąc jedną z nauk społecznych, nie wygenerowało osobnych metod badawczych, które powstałyby i rozwijałyby się równomiernie wraz z rozwojem prawa. W dziejach tworzenia i rozwoju prawa nie doszło w związku z tym do uformowania zwartego zasobu metod badawczych gotowych do użycia w dowolnych badaniach prawniczych” (W.J. Wołpiuk, *O niektórych problemach badawczych w nauce prawa*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 114).

#### **4. Systematyka rozprawy – uwagi ogólne**

Określony przez Autorkę cel badawczy znalazł swoje odzwierciedlenie w poprawnie skonstruowanym układzie treści recenzowanej pracy. Jest on prawidłowy i logicznie skonstruowany. Jednak z uwagi na złożoną i wielowątkową tematykę tytułową, także i struktura samej rozprawy doktorskiej jest złożona i ma charakter trójstopniowy. Praca dzieli się na trzy części, w ramach których wyodrębnione zostały rozdziały, a także i niższe części redakcyjne: podrozdziały i punkty (poza częścią trzecią). Poza wskazanymi powyżej elementami praca zawiera wstęp i zakończenie oraz niezbędne zestawienia bibliograficzne. Warto pokreślić także konsekwencję Doktorantki w konstrukcji pracy i wprowadzenie elementów bardzo ułatwiających lekturę - każdy z rozdziałów rozpoczyna się od krótkiego wprowadzenia określającego jego tematykę, a ostatni rozdział każdej z trzech części poświęcony jest merytorycznemu podsumowaniu.

Cześć pierwsza pracy poświęcona została zagadnieniom wprowadzającym o charakterze teoretyczno-prawnym i składa się z dwóch rozdziałów merytorycznych poświęconych pojęciu konstytucyjnej zasady prawa oraz prawnym podstawom regulacji zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych.

Rozdział pierwszy to bardzo szczegółowa analiza pojęcia konstytucyjnej zasady prawa. Autorka ze znanostwem i widoczną swobodą ukazuje czytelnikowi rozumienie zasady prawa w polskim prawie konstytucyjnym, odwołując się także do klasycznych ujęć proponowanych przez Ronalda Dworkina i Roberta Alexy`ego. Można jedynie rozważyć, czy - dla realizacji zamierzonych przez Autorkę celów - konieczne było ukazanie tak wielu, niekiedy przecież sprzecznych koncepcji. Czy też nie byłoby wystarczające przyjęcie - z należyтым uzasadnieniem - określonego rozumienia pojęcia zasady prawa. Autorka czyni to zresztą w rozdziale trzecim, stanowiącym podsumowanie części pierwszej recenzowanej rozprawy. Podkreśla w nim, że zasady prawa stanowią szczególną postać norm prawnych, które wyróżniają się charakterem nadrzędnym w stosunku do innych norm. Jak słusznie podkreśla Autorka stanowią więc grupę

szczególnie doniosłych wypowiedzi dyrektywalnych i odgrywają istotną rolę w procesie stosowania prawa (s. 69-70).

Niezależnie jednak od powyższych wątpliwości co do konieczności tak szerokiego ujęcia tematyki pierwszego rozdziału, to należy docenić ukazanie związków pomiędzy zasadami prawa a międzynarodowymi standardami prawa (s. 34-39). Autorka słusznie zwraca uwagę na postępujące procesy harmonizacji i unifikacji prawa, podkreślając przy tym, że znaczenie kultury europejskiej, rozumianej jako konglomerat złożony z „wpływających się na siebie wzajemnie kultur narodowych, regionalnych i lokalnych”, co w konsekwencji stanowi podstawę do swoistego multikulturowego sykretyzmu, w którym „żadna z kultur nie będzie miała statusu dyskryminowanej mniejszości” i w której wszystkie będą traktowane z należyty szacunkiem (s. 34-35).

W tej części pracy Doktorantka słusznie podkreśla wpływ standardów międzynarodowych wywierany na prawo krajowe na wielu poziomach, zarówno w procesie przygotowania obowiązującej konstytucji jak i w procesie jej stosowania. Szczególnie doniosła w tym zakresie jest rola jaka ma do spełnienia Trybunał Konstytucyjny. Słusznie też Autorka zwraca uwagę na znaczenie wykładni przyjaznej prawu europejskiemu, zapoczątkowanej jeszcze przed wejściem Polski do Unii Europejskiej. Nie można jednak nie zauważyć, że tak budowana linia orzecznicza została naruszona rozstrzygnięciami wydanymi przez aktualny skład Trybunału.

W rozdziale drugim pierwszej części rozprawy, zatytułowanym *Podstawa prawnej regulacji zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych w Konstytucji RP z 1997 r.* Doktorantka przedstawia zagadnienie bezpośredniego stosowania konstytucji oraz normatywnego charakteru wstępu do Konstytucji RP.

Współczesne rozumienie konstytucjonalizmu przyjmuje za fakt oczywisty normatywny charakter norm konstytucyjnych i w konsekwencji konieczność bezpośredniego stosowania najważniejszego dokumentu ustrojowego. Jednak w przeszłości, w praktyce konstytucyjnej PRL, teza ta budziła kontrowersje nie tylko w literaturze, lecz także w orzecznictwie. Często przywoływana była uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 1955 roku, w której stwierdzano, że „normy konstytucyjne konstytuują podstawowe zasady prawne stanowiące zrąb nadbudowy prawnej nienadający się z reguły do praktycznego stosowania bez rozwinięcia w ustawach zwykłych i innych aktach normatywnych”. Jednak Konstytucja nie może być bowiem tylko decorum, dokumentem o charakterze politycznym, zbiorem szczytnych, a niekiedy nawet słusznych haseł czy też deklaracji. Musi być dokumentem normatywnym, realnym aktem prawnym mającym swoje miejsce w procesie stosowania prawa.

Słusznie więc Autorka postanowiła przybliżyć konstytucyjne ujęcie kwestii bezpośredniego stosowania konstytucji. Jego podstawa została ujęta w art. 8 Konstytucji z 1997 r. zgodnie z którym:

- „1. Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośredni, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”.

Doktorantka przedstawia ujęte w literaturze przedmiotu definicje pojęcia stosowanie prawa, a także bezpośredniego stosowania prawa, przytaczając aprobująco tezę, że właśnie forma bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej musi być uznana za regułę, a ujęty w art. 8 Konstytucji RP wyjątek („chyba, że Konstytucja stanowi inaczej”) winien być postrzegany jako ustanowienie zakazu. Zgodzić się przy tym należy, że konsekwencją jednoznacznego zdefiniowania zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji jest nie tylko umocnienie jej normatywnego charakteru, ale także umocnienie pozycji sądów i trybunałów (s. 47).



W rozdziale tym Autorka odnosi się także do funkcjonującego w doktrynie dyskursu o zakresie norm podlegających bezpośredniemu stosowaniu. W szczególności toczony spór odnoszony był do dwóch kwestii: (1) zakresu interpretacji wyjątku zawartego w art. 8 („chyba że Konstytucja stanowi inaczej”), oraz (2) czy wszystkie postanowienia konstytucji, niezależnie od ich charakteru nadają się do bezpośredniego stosowania.

Odnosząc się do pierwszej kwestii Autorka słusznie odrzuca pierwotną koncepcję przyjmującą wyłączenie możliwości bezpośredniego stosowania konstytucji każdorazowo, gdy sama konstytucja dla uregulowania danej materii odsyła do ustawy i przytacza – aprobująco – stanowisko wyrażone m.in. przez prof. Janusza Trzcíńskiego. Zgodnie z tym poglądem istotna jest regulacja zawarta w samej normie rangi konstytucyjnej. Jeżeli jej treść i forma (czyli w praktyce konkretność i precyzja wypowiedzi) na to pozwala, to norma konstytucyjna winna być stosowana bezpośrednio bez żadnych ograniczeń (s. 51).

W odniesieniu do drugiej kwestii Doktorantka przychylnie przytacza orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 1998 r. (w sprawie U 5/97), w którym Trybunał stanął na stanowisku, że dla bezpośredniego stosowania konstytucji istotna jest jednoznaczność konkretnej normy konstytucyjnej.

Interesujące i ważne, ale także pozostawiające miejsce na pewne wątpliwości są zawarte w tym fragmencie rozważania na temat zakresu sądowego stosowania konstytucji. Autorka definiuje zakres sporu pomiędzy Trybunałem Konstytucyjnym a wymiarem sprawiedliwości odwołując się do stanowiska Kazimierza Działochoy, że podstawowym problemem w tym zakresie jest „kompetencja sądów do odmowy zastosowania ustawy niezgodnej z konstytucją i jej stosunku do konstytucyjnie gwarantowanej kompetencji TK w dziedzinie orzekania o konstytucyjności prawa” (s. 54). W dalszej części swego wywodu Doktorantka rekapitułuje pojawiające w dyskursie stanowiska, przybliżając także poglądy wyrażane w orzecznictwie

Sądu Najwyższego. Już w orzeczeniu wydanym 7 kwietnia 1998 roku (w sprawie I PKN 90/98) Sąd Najwyższy podkreślił, że „sąd powszechny może dokonywać oceny konstytucyjności przepisów mających zastosowanie w sprawie, bowiem nie prowadzi to do naruszenia konstytucyjnie utrwalonego podziału kompetencji między sądami a Trybunałem Konstytucyjnym. Sąd powszechny nie orzeka o zgodności przepisu prawa z Konstytucją, lecz jedynie odmawia zastosowania przepisu prawnego niezgodnego, jego zdaniem, z Konstytucją” (s. 54).

Teza ta jednak zdaje się nie budzić akceptacji u Autorki. Przychyla się ona bowiem do stanowiska zwolenników poglądu, że ewentualne „wątpliwości składu orzekającego co do zgodności z konstytucją aktu normatywnego mającego wpływ na rozstrzygnięcie w danej sprawie mogą być rozstrzygnięte jedynie w procedurze pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego” (s. 55). W dalszej części wywodu teza ta zostaje wzmocniona argumentacją odwołującą się do konieczności zachowania zasady równości w działaniach organów stosujących konstytucję. Nie kwestionując oczywiście konieczności poszanowania zasady równości, mam jednak wątpliwości czy brak procedury zapewniającej pożądaną jednolitość orzecznictwa jest wystarczającym powodem, aby pozbawić sądy prawa zawartego w samej Konstytucji RP. Co więcej – o ile dyskurs w zakresie sposobu uzyskania niezbędnej/pożądaney jednolitości orzecznictwa jest niewątpliwie potrzebny i będzie wzbogacał doktrynę polskiego prawa konstytucyjnego, to teza o „obowiązku sądu” (s. 55) do przedłożenia pytania prawnego w przypadku wątpliwości składu orzekającego co do zgodności z konstytucją aktu normatywnego mającego wpływ na rozstrzygnięcie w danej sprawie jest – zdaniem recenzenta – błędna. Chętnie uzyskałbym w tym zakresie jednoznaczne stanowisko Autorki wraz z uzasadnieniem takiej wykładni art. 193 Konstytucji RP.

Przychyłam się do stanowiska Doktorantki w zakresie konieczności uwzględniania horyzontalnego stosowania konstytucji. Właściwa jest więc przywołana teza Piotra Radziejwicz, który podkreślał, że to właśnie

„horyzontalne działanie czyni z konstytucyjnych wolności i praw człowieka normy wiodące systemu prawa oraz wyznaczniki funkcjonowania państwa i jednostki w różnych płaszczyznach ich aktywności, w tym w relacjach z innymi jednostkami” (s. 56). Jedynie na marginesie można zaznaczyć, że w przypadku publikacji rozprawy i chęci rozbudowania tego wątku warto odwołać się do publikacji Moniki Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014).

Kolejną kwestią poruszoną przez Autorkę w rozdziale drugim to zagadnienia normatywnego charakteru wstępu do Konstytucji. Doktorantka szczegółowo i szeroko wyjaśnia pojęcie i znaczenie uroczystego wstępu do konstytucji, przywołując także poglądy doktryny w których podkreśla się szczególną rolę tego fragmentu ustawy zasadniczej w państwach postkomunistycznych, chcących jednoznacznie podkreślić ustrojowe odejście od poprzedniego modelu rządów (s. 60). Interesujący jest także przegląd poglądów wyrażanych w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego na temat normatywnego charakteru preambuły (s. 60-65), i to pomimo, że dyskurs ten ma już walor jedynie historyczny. Współcześnie bowiem powszechnie dominujący jest pogląd o normatywnym charakterze wstępu. Znalazło to także wyraz w przywołanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok z 16 grudnia 2009, w sprawie Kp 5/08) (s. 65).

Druga część rozprawy to analiza ujmowania zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych zarówno w literaturze nauk prawnych, jak i pozostałych nauk społecznych i humanistycznych. To właśnie w tej części pracy Doktorantka definiuje rozumienie podstawowych pojęć istotnych dla realizacji tytułowych celów rozprawy doktorskiej, takich jak: „instytucja publiczna” (rozdział pierwszy); „działanie” (rozdział drugi); „rzetelność” (rozdział trzeci) i sprawność (rozdział czwarty). Natomiast kolejne rozdziały tej części poświęcone zostały ukazaniu związku zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych z innymi zasadami konstytucyjnymi (rozdział piąty) oraz ujęciu tytułowej zasady jako prawo

jednostki (rozdział szósty). Także i ta część pracy (tak jak i pozostałe) zwięźczona została podsumowaniem.

W rozdziałach tych po raz kolejny widać szerokie spojrzenie Doktorantki na przybliżaną czytelnikowi tematykę – dla zdefiniowania pojęć odwołuje się do dorobku nie tylko nauk prawnych, lecz także socjologicznych i ergologicznych.

Autorka słusznie przy tym także zwraca uwagę na fakt, że zawarte we wstępie do Konstytucji RP pojęcie „instytucja publiczna” nie jest następnie używane w artykułowanej treści ustawy zasadniczej, w której ustrojodawca zdecydował się posłużyć pojęciem „organ władzy publicznej” (s. 86). Należy się zgodzić przy tym z Autorką, że organem władzy publicznej, w szerokim rozumieniu jest instytucja, struktura organizacyjna lub też jednostka, która w wyniku powierzenia jej (lub przekazania) sprawuje funkcje władzy publicznej, a zatem władzy ustawodawczej, wykonawczej sądowniczej (s. 197). Intersujące są także rozważania Doktorantki na temat rozumienia pojęcia „działanie”, które w odniesieniu do państwa często rozumiane jest jako sprawowanie władczych prerogatyw czy też realizowanie zadań publicznych w formach charakterystycznych dla prawa cywilnego. To szerokie ujęcie jest także właściwe dla aktywności instytucji publicznych, którego zakres obejmuje wszelkie formy wykonywania zadań publicznych (s. 198). Słuszne są także uwagi Doktorantki dotyczące objęciem zakresem sprawczego działania instytucji publicznych także i bezczynności (zaniechania). Istotną rolę w tak szerokim rozumieniu analizowanego pojęcia odegrał niewątpliwie Trybunał Konstytucyjny, w tym zwłaszcza wyrok z 4 grudnia 2001 (w sprawie SK 18/00). Trybunał podkreślając, że w pojęcie „działanie” organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane podkreślił, że „w pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania /.../ Pojęcie „zaniechanie” władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowane w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowanie organu

władzy publicznej, aby do szkody nie doszło". Pogląd ten – co podkreśla także Autorka – zyskał także aprobatę w orzecznictwie Sądu Najwyższego (s. 104).

Pojęcie „rzetelność” zostało użyte w Konstytucji RP czterokrotnie: w preambule – podczas formułowania samej zasady rzetelnego i sprawnego działania, w art. 104 – w treści ślubowania poselskiego; w art. 153 – kreując cele ustanowienia służby cywilnej oraz w art. 202 – określając kryteria kontroli realizowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Jednak treści mieszczące się w pojęciu rzetelności zostały ujęte także i w innych przepisach Konstytucji RP na co słusznie zwraca uwagę Doktorantka (z powołaniem na odpowiednie źródła w literaturze; s. 113-114).

Kolejny rozdział tej części pracy poświęcony został pojęciu sprawności, która literalnie została ujęta jedynie w preambule do Konstytucji RP, jednak – na co zwraca uwagę Autorka – odgrywa w polskim prawie dużo ważniejszą rolę i bardzo często bywa przywoływana w ustawach i rozporządzeniach (s. 135). Warto podkreślić, że sprawność jest cechą szczególnie pożądaną w aktywności administracji publicznej, i jako taka stanowi swoisty wzorzec kontroli normatywnej weryfikowany w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym (o czym szerzej w Autorka pisze w trzeciej części swojej rozprawy).

Zgodzić się także należy z Autorką, że zasada rzetelności i sprawności działania, jakkolwiek wyrażona jedynie w preambule do Konstytucji RP, stanowi integralną część przyjętego przez ustrojodawcę systemu ustrojowego, a w związku z tym powiązana jest treściowo i funkcjonalnie z innymi zasadami wyrażonymi w Konstytucji RP (s. 160-190).

Ostatnia, trzecia część recenzowanej pracy to precyzyjna analiza orzecznictwa trybunalskiego i sądowego. Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i sądy powszechne oraz sądy administracyjne bardzo często odnosiły się do standardów rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Niewątpliwie to właśnie ta część pracy stanowi jej największy

walor. To właśnie w orzecznictwie trybunalskim i sądowym wielokrotnie podkreślano interpretacyjne znaczenie analizowanej zasady pozwalające na „prawidłową rekonstrukcję rzeczywistych treści norm konstytucyjnych” (s. 296). Słusznie także podkreśla Autorka, że zarówno sądy jak i Trybunał Konstytucyjny przyznawały zasadzie rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych także walor wartości chronionej konstytucyjnie i wiązały ją ściśle z wieloma innymi zasadami (wartościami) konstytucyjnymi (zasadą demokratycznego państwa prawa, zasadą podziału władzy, zasadą współdziałania władz, zasadą legalizmu, zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa, zasadą rzetelnej legislacji, zasadą sprawnego i rzetelnego procesu, zasadą sprawiedliwości proceduralnej, zasadą proporcjonalności oraz zasadą dobra wspólnego) (s. 296–297).

Słusznie Autorka podkreśla istotne znaczenie orzecznictwa sądów administracyjnych, które poza wspomnianym już „walorem interpretacyjnym oraz wartości prawnie chronionej przyznały rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych także walor prawa jednostki” (s. 297).

Doceniając wnikliwą analizę przeprowadzoną przez Doktorantkę uważam, że warto rozważyć także czy orzecznictwo trybunalskie w zakresie w jakim odnosi się do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych można określić już jako ukształtowaną linię orzecniczą. Jeżeli tak, to na jakie jej elementy Doktorantka chciałaby zwrócić szczególną uwagę, a także – co szczególnie ważne – czy dotychczasowe rozumienie zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych nie zostało przełamane współczesnymi orzeczeniami Trybunału (np. w sprawie możliwości pełnienia funkcji przez RPO po upływie kadencji)?

Recenzowana dysertacja opatrzona została także *Zakończeniem*, w którym Doktorantka dokonała syntetycznego podsumowania i uporządkowania najważniejszych tez swojej pracy. Warto podkreślić, że w tym właśnie fragmencie Autorka podnosi możliwość szerszego

wykorzystania zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych, nie tylko jako zasady ustrojowej adresowanej do władz publicznych, lecz także jako prawa jednostki – prawa do dobrego państwa, którego wszystkie instytucje działają dla dobra publicznego w sposób rzetelny i sprawny (s. 309-311).

## **5. Strona formalna rozprawy i uwagi szczegółowe**

Recenzowana rozprawa stanowi niewątpliwie oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, ma nowatorski charakter i dotyczy ważnego zagadnienia analizowanego zarówno od strony teoretycznej jak i praktycznej.

Rozprawa została napisana językiem prawniczym, opartym na poprawnej polszczyźnie. Strona formalna pracy, jak i konsekwentna realizacja przyjętych założeń (również w zakresie strony technicznej pracy) musi budzić uznanie. Jakość i forma wywodów Autorki jest bardzo wysoka, są one uporządkowane i prowadzone z dużą dyscypliną. Nawet występujące w pracy swoiste złamanie konwencji pisarskiej – rezygnacja w trzeciej części z przyjętego i systematycznie stosowanego podziału poszczególnych rozdziałów na jednostki redakcyjne niższego szczebla, zostało zrealizowane z pełną konsekwencją. Na uznanie zasługuje także Zakończenie pracy, jest syntetyczne i logiczne, pozwala więc na poznanie poglądów wyrażanych przez Autorkę.

Recenzowana dysertacja wolna jest praktycznie od błędów językowych, a wśród elementów wartych poprawienia przed – wskazaną! – publikacją należy uwzględnić m.in. zastąpienie pojęcia „ustawodawca” pojęciem „ustrojodawca” (s. 202), zastosowanie konstytucyjnej formy „państwa”, bez wielkiej litery (s. 304), czy też usunięcie podwójnych znaków interpunkcyjnych (s. 147).

## **6. Baza źródłowa rozprawy**

Imponująca bibliografia rozprawy została zamieszczona na stronach 312-343 i obejmuje zarówno wykaz aktów normatywnych, orzecznictwo oraz wykorzystaną literaturę.

## **7. Konkluzja**

Uważam, że rozprawa Pani magister Agnieszki Marii Wiltos pt.: *Prawo jednostki do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych* (Warszawa 2023, ss. 365) stanowi opracowanie oryginalne, kompleksowe i jest interesującym ukazaniem ważnego problemu badawczego, spełnia więc wymogi określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.) oraz wnoszę o jej przyjęcie i dopuszczenie do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego.

R. Beldi