

**Uniwersytet Warszawski**  
**Wydział Prawa i Administracji**

**Agnieszka Maria Wiltos**

**PRAWO JEDNOSTKI DO RZETELNEGO I SPRAWNEGO DZIAŁANIA**  
**INSTYTUCJI PUBLICZNYCH**

Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem  
prof. dra hab. Janusza Trzcíńskiego

Recenzenci:

prof. UW r dr hab. Ryszard Balicki

prof. dr hab. Zbigniew Witkowski

Warszawa 2024

## I. UZASADNIENIE WYBORU TEMATU I CEL BADAWCZY ROZPRAWY

Problematyka rzetelnego i sprawnego działania instytucji stanowi przedmiot zainteresowania nauki już od dawna. Samo zagadnienie sprawności działania zostało zdefiniowane w polskiej nauce w ramach tzw. badań prakseologicznych prowadzonych m.in. przez Tadeusza Kotarbińskiego (Sobczyk 2018:1). Przeniesienie teorii prakseologicznych na grunt nauki o administracji pozwoliło następnie na ujęcie pojęcia państwa jako organizacji, która, „składa się z ludzi, zadań, technologii, struktury i kierownictwa. Jej sprawnie działający model jest całością złożoną z części harmonijnie współprzyczyniających się do powodzenia, realizujących zbieżnie jednokierunkowe cele zgodne z celem całości” (Sobczyk 2018:1). Obecnie teorie rzetelnego i sprawnego działania rozwijane są m.in. w ramach tzw. prawa do dobrego rządzenia (*Good Governance*), do którego coraz częściej odnoszą się zarówno międzynarodowe, jak i krajowe instytucje. Nowe koncepcje, takie jak model nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), model nowej administracji publicznej (*New Public Administration*) czy też, wspomniane już, prawo do dobrego rządzenia (*Good Governance*), powstały w reakcji na pojawiające się tendencje modernizacyjne w administracji publicznej, a co za tym idzie, także w szeroko rozumianych instytucjach publicznych. Jak zauważa Dawid Sześciło (2003: 1), owe nowe tendencje wraz z poszerzeniem przestrzeni praw człowieka o prawa kolejnych generacji przyniosły „w relacjach administracja [a szerzej państwo] – obywatel chyba najdalej idącą zmianę jakościową, porównywalną jedynie z ustanowieniem gwarancji ochrony jednostki przed samowolą władzy w ramach doktryny państwa prawnego”.

Na gruncie prawa polskiego koncepcja rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych została wyrażona we wstępie do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Ustawodawca, po raz pierwszy w historii polskiego konstytucjonalizmu, zdecydował się tym samym na ochronę związanych z nią wartości na poziomie ustawy zasadniczej. Przedmiotowa zasada, bo takie miano wspomniana koncepcja zyskała zasadniczo w doktrynie prawa, siłą rzeczy nie ma ugruntowanego historycznie sposobu odczytywania. Nie doczekała się ona także, jak do tej pory, systematycznego opisu (por. Waszczuk 2018: 36). Wybór części wstępnej tekstu Konstytucji do tego, by zawrzeć w niej fundamentalne, jak się wydaje, treści dla ustroju demokratycznego państwa prawnego, skłania natomiast do refleksji nad rolą wstępów do konstytucji oraz możliwością ich zastosowania w praktyce prawa. Ponadto na uwagę zasługuje to, że zasady prawa, wyrażające wartości składające się na fundamenty ustrojowe państwa, skorelowane są niejednokrotnie z przysługującymi jednostce prawami

(Kordela 2012: 34). Rozpatrywanie zawartych w nich treści powinno zatem uwzględniać nie tylko aspekty ustrojowe, lecz także prawnopodmiotowe. Ich zadaniem jest bowiem niejednokrotnie ochrona statusu prawnego jednostki w jej relacjach z instytucjami władzy publicznej (Jagielski 2015: 139 i 141).

Celem dysertacji jest próba rekonstrukcji i opisu treści zawartych w zasadzie rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych, z uwzględnieniem dorobku nauki i orzecznictwa. Omówione w niej zostało także znaczenie ustrojowe oraz prawnopodmiotowe rzeczonych treści w kontekście wybranych regulacji konstytucyjnych. Chęć uwypuklenia tych ostatnich znalazła natomiast odzwierciedlenie już w samym tytule pracy, w którym mowa jest nie tyle o zasadzie rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych, ile raczej o prawie jednostki do takowego ich działania. Przyjęta optyka pozwoliła, jak się wydaje, na całościowe ujęcie zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym.

## **II. METODOLOGIA ZASTOSOWANA W PRACY**

W pracy zastosowano trzy podstawowe metody badań prawnych: metodę formalno-dogmatyczną, metodę prawnoporównawczą i metodę historyczno-porównawczą, pierwszeństwo przyznając tej pierwszej. W ramach metody formalno-dogmatycznej dokonano analizy, wykładni i omówienia, wyrażonej we wstępie do Konstytucji RP z 1997 r., zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Wspomniana analiza uwzględniała dorobek nauk humanistycznych i społecznych, a zwłaszcza dorobek nauk prawnych oraz dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. W celu interpretacji treści normatywnych w pracy odwoływano się do zasad wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Zastosowanie metod prawnoporównawczej i historyczno-porównawczej miało charakter jedynie uzupełniający. Ich wykorzystanie było jednak niezbędne do pełnego zobrazowania omawianych zagadnień z uwzględnieniem międzynarodowych standardów oraz sposobu kształtowania się poszczególnych instytucji czy koncepcji. Niedookreślony prawnie charakter poszczególnych pojęć składających się na zasadę rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych spowodował, że dla ich zdefiniowania konieczne było odwołanie się nie tylko do dorobku nauk prawnych, lecz także innych nauk społecznych oraz nauk humanistycznych. Dobór i zakres analizowanych w tym kontekście treści stanowił niejako rezultat próby

spojrzenia na badane zagadnienia z uwzględnieniem perspektywy inspirowanej założeniami teorii ugruntowanej. Aby zrealizować założenia pracy, konieczne było również przyjęcie określonej ramy teoretycznej. Jej podstawy stanowią właściwe dla polskiej nauki prawa teorie i klasyfikacje. Ich dobór wynikał z aktualności proponowanych rozwiązań, zwłaszcza w rozważaniach dotyczących polskiego prawa konstytucyjnego.

W pracy dokonano analizy dorobku orzeczniczego pod kątem prezentowanego tam sposobu rozumienia oraz kontekstu posługiwania się pojęciem rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. W tym celu badaniu poddano orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, dostępne w systemie informacji prawnej LEX, systemie informacji prawnej Legalis, Internetowym Portalu Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Bazie Orzeczeń Sądu Najwyższego oraz Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, z okresu od dnia wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. (17 października 1997 r.) do 31 lipca 2021 r. Kryterium wyboru orzeczeń było występowanie w nich frazy wskazującej na odwołanie się składu orzekającego w uzasadnieniu wyroku do zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. W wyselekcjonowanych orzeczeniach musiały zatem występować takie leksemy<sup>1</sup> jak *rzetelność* i *sprawność* lub *rzetelny* i *sprawny*, połączone, w dowolnej kolejności, spójnikiem kopulatywnym<sup>2</sup>, lub też występujące łącznie w uzasadnieniu tego samego orzeczenia. W pracy uwzględniono także, chociaż w niewielkim zakresie, orzeczenia, które jakkolwiek spełniały kryteria wyszukiwania, to jednak występujące w nich słowa kluczowe odnosiły się do innych postanowień Konstytucji lub też wynikały z ustawodawstwa zwykłego. Ich wykorzystanie miało służyć możliwie pełnemu przedstawieniu sposobu rozumienia przez rzeczne sądy i Trybunał pojęć niedookreślonych prawnie, do których zaliczane są pojęcia rzetelności i sprawności<sup>3</sup>. Z podobnych względów analizie poddano nie tylko wyniki rozważań składów orzekających w zawisłych przed nimi sprawach, lecz także stanowiska stron. Pozwoliło to szerzej spojrzeć na sposób funkcjonowania analizowanej zasady w przestrzeni prawnej.

---

<sup>1</sup> Leksem to w językoznawstwie „[j]ednostka opisu słownikowego języka, wyraz językowy; zbi[ór] form wyrazowych przeciwstawiających się sobie pod względem kategorii fleksyjnej” (Saloni 1999: 330).

<sup>2</sup> Spójnikami kopulatywnymi właściwymi dla języka polskiego są m.in. spójniki *i*, *oraz*, *ani*, *też*, *także* (Doroszewski 1966: 610; Boniecka 1998: 63).

<sup>3</sup> Jak zauważa Strzępek (2013: 30), normy konstytucyjne odznaczają się wyraźnym zabarwieniem aksjologicznym, stąd często operują bliżej nieokreślonymi pojęciami. Przykładami tego typu pojęć są, zdaniem autora, takie pojęcia, jak „wolność, równość, sprawiedliwość społeczna, rzetelność, sprawność”.

Ażeby zachować spójność wywodu, w pracy zdecydowano się na określanie konstrukcji rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych zasadniczo terminem *zasada*. Jest to związane z dość powszechnym przyjęciem takiej właśnie nomenklatury na jej określenie w doktrynie prawa i orzecznictwie. Przyjęta terminologia nie wyklucza jednak możliwości upatrywania w konstrukcji rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych treści prawnopodmiotowych, na które wskazuje tytuł dysertacji.

### III. STRUKTURA PRACY

Pracę podzielono na trzy części, składające się z rozdziałów i podrozdziałów. Poszczególne części poświęcono, odpowiednio, zagadnieniom wprowadzającym, pozwalającym na wyznaczenie niezbędnych do dalszego opisu ram teoretycznych (część I), analizie sposobu ujmowania zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych w literaturze z zakresu nauk humanistycznych i społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem dorobku nauk prawnych (część II) oraz analizie sposobu odnoszenia się do zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych w orzecznictwie sądów i Trybunału Konstytucyjnego (część III).

W pierwszym rozdziale, otwierającym część pierwszą pracy, przedstawiono podstawowe koncepcje zasad prawa wypracowane przez polską doktrynę prawa, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki normatywnego charakteru zasad prawa oraz ich roli w funkcjonowaniu całości systemu prawa. Zdefiniowano pojęcie konstytucyjnej zasady prawa, pokazano kryteria wydzielenia rzeczonyj zasady, jej treści, funkcje, charakter i rolę. Omówiono także problematykę konstytucyjnych zasad prawa w kontekście międzynarodowych standardów oraz problematyki ochrony praw i wolności jednostki.

Drugi rozdział tej części pracy poświęcono wybranym zagadnieniom dotyczącym konstytucji jako ustawy zasadniczej. Omówiono w nim problematykę bezpośredniego stosowania Konstytucji RP z 1997 r., ze szczególnym uwzględnieniem możliwości bezpośredniego stosowania postanowień jej wstępu. Przedstawiono koncepcje dotyczące nienormatywnego i normatywnego charakteru wstępu do konstytucji oraz wynikające z tego ewentualne konsekwencje w praktyce stosowania prawa. Odniesiono się także do kwestii znaczenia postanowień preambuły do Konstytucji dla ochrony praw i wolności jednostki.

Trzeci rozdział, zamykający pierwszą część pracy, stanowi rodzaj podsumowania wyznaczającego przyjęte ramy teoretyczne.

Rozdziały pierwszy drugiej części pracy poświęcono próbie zdefiniowania pojęcia instytucji publicznej jako adresata obowiązku podejmowania działań w sposób rzetelny i sprawny. W tym celu przedstawiono sposoby ujmowania pojęcia instytucji – z zawężeniem do instytucji publicznej – właściwe dla nauk społecznych, w tym nauk socjologicznych, ergologicznych oraz prawnych. Dorobek tych dyscyplin pozwolił w pełni ustalić i opisać adresata normy postępowania, wynikającej z zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych.

W drugim rozdziale drugiej części pracy odniesiono się do sposobu rozumienia pojęcia działania. Rzeczone pojęcie przedstawiono w ujęciu nauk filozoficznych, ergologicznych i prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem zwłaszcza tych ostatnich. W tym rozdziale omówiono problematykę działania zarówno z punktu widzenia ogólnej teorii prawa, jak i w odniesieniu do instytucji publicznej jako szczególnego podmiotu prawnego. Wśród rozważań prawnych nad rzeczonym pojęciem poruszono także problematykę działań biernych (niedziałania), a ściślej zaniechania, bezczynności i milczenia.

Rozdział trzeci drugiej części pracy poświęcono przedstawieniu pojęcia rzetelności. W pierwszej kolejności opisano to pojęcie w ujęciu słownikowym. Następnie omówiono sposoby rozumienia rzetelności, odpowiednio, jako pojęcia przynależnego do sfery etyki parlamentarnej i urzędniczej oraz jako jednego z kryteriów kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Na koniec przedstawiono rozważania na temat rzetelności jako pożądanej cechy procesu sądowego (przebiegu postępowania), procesu tworzenia prawa oraz procesu wyborczego.

W rozdziale czwartym drugiej części pracy przedstawiono sposoby ujmowania problematyki sprawności. Pojęcie sprawności, jako podstawowe dla nauk prakseologicznych, zostało, opisane przede wszystkim z perspektywy nauk ergologicznych. W dalszej kolejności odniesiono je do nauk prawnych. Aby je lepiej pokazać z tej właśnie perspektywy, opisano dorobek nauk prawno-administracyjnych, odwołujący się do sprawności jako pożądanej cechy działania administracji publicznej. Pojęcie to zostało także odniesione do problematyki sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego i sądowego, z uwzględnieniem procedury administracyjnej, cywilnej i karnej.

W rozdziale piątym drugiej części pracy omówiono zasadę rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych w kontekście wybranych zasad i praw konstytucyjnych. W obrębie rzeczono rozdziału przedstawiono analizowaną zasadę na tle treści wynikających z klauzuli (zasady) demokratycznego państwa prawnego oraz związanych z nią wybranych

konstytucyjnych zasad i praw: zasady legalizmu, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady rzetelnej legislacji, prawa do sądu, prawa do rzetelnego procesu, zasady sprawiedliwości proceduralnej, prawa do dobrej administracji oraz zasady proporcjonalności.

W rozdziale szóstym drugiej części pracy odniesiono się do, sygnalizowanej w tytule pracy, problematyki rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych jako prawa podmiotowego jednostki. Omówiono w nim zagadnienie dwuwarstwowego ujmowania praw podmiotowych jako konstrukcji norm sprzężonych. Wskazano podmioty tego prawa oraz nakreślono obowiązki adresatów normy zobowiązującej instytucje publiczne do działania w sposób rzetelny i sprawny. Odniesiono się także do ewentualnych korzyści dla jednostki wynikających z wydzielenia tak rozumianego prawa do dobrego państwa.

Rozdział siódmy, zamykający drugą część pracy, stanowi jednocześnie podsumowanie wcześniejszych rozdziałów. Przedstawiono w nim wnioski wynikające z analizy literatury przedmiotu oraz dostępnych opisów naukowych. Treści zawarte w tym rozdziale obejmują najważniejsze założenia niezbędne do teoretycznego opisu poszczególnych pojęć składających się na zasadę rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Uwzględniają one również opis rzeczzonej zasady w ujęciu ustrojowym oraz prawnopodmiotowym.

Ostatnią część pracy podzielono na cztery rozdziały. Pierwszy, drugi i trzeci poświęcono przedstawieniu wybranych orzeczeń, odpowiednio: Trybunału Konstytucyjnego (rozdział 1), sądów administracyjnych (rozdział 2) oraz Sądu Najwyższego i sądów powszechnych (rozdział 3). Analizie i opisowi poddano orzeczenia, w których sądy i Trybunał odnosiły się do standardów rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Wyznaczono tym samym sposób rozumienia oraz zakres rzeczywistego stosowania wyrażonej w preambule do Konstytucji zasady, w myśl której ustanawia się Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, „pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”.

Rozdział czwarty trzeciej części pracy to podsumowanie wcześniejszych rozdziałów. Zawarte w nim treści stanowią przegląd ważniejszych poglądów sądów i Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie. Stanowią one tym samym wyraz istoty zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych oraz przypisywanego jej znaczenia w praktyce stosowania prawa.

Dysertację opatrzone zakończeniem przedstawiającym wnioski wynikające z opisanego stanu rzeczy, obejmującego dorobek literatury przedmiotu oraz orzecznictwa. Wnioski dotyczą głównie relacji zachodzącej pomiędzy teoretycznym ujęciem treści analizowanej zasady a praktyką jej stosowania przez sądy i Trybunał Konstytucyjny. W rzeczonym rozdziale odniesiono się również do możliwości szerokiego wykorzystywania konstrukcji rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych nie tylko jako konstytucyjnej zasady prawa adresowanej do władz publicznych, lecz także jako prawa jednostki – prawa jednostki do dobrego państwa, którego instytucje publiczne działają w sposób rzetelny i sprawny.

#### **IV. USTALENIA BADAWCZE**

Jak wynika z treści wstępu do Konstytucji RP z 1997 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej została uchwalona jako prawo podstawowe dla Państwa dla zagwarantowania na zawsze praw obywatelskich oraz dla zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Wyrażona w ten sposób po raz pierwszy na poziomie konstytucyjnym zasada rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych została zasadniczo uznana przez Trybunał Konstytucyjny jako jeden z dwóch podstawowych celów ustanowienia Konstytucji oraz gwarant demokratycznego państwa prawnego (por. wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03). W tym kontekście zwraca uwagę to, że rzeczona zasada nie znalazła następnie powtórzenia w części artykułowej Konstytucji, nie została ona również objęta dodatkową ochroną w razie ewentualnej jej nowelizacji. Dość powszechnie przyjęta obecnie koncepcja normatywnego charakteru wstępu do Konstytucji oraz bezpośredniego stosowania wszystkich jej postanowień pozwala rozpatrywać analizowane treści wstępu do Konstytucji w kategoriach normatywnych. Szczególna ranga tych treści jako wartości prawnie chronionych pozwala, nadto, przyznać im rangę zasady prawa. Konsekwencją przyjętych założeń oraz właściwego dla polskiej kultury prawnej sposobu rozumienia zasad prawa jest możliwość upatrywania w zasadzie rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych treści prawnopodmiotowych. Jest to związane z koncepcją praw podmiotowych jako szczególnej kategorii zasad prawa.

Ranga wartości chronionych zasadą rzetelnego i prawnego działania instytucji publicznych podkreślana była szeroko w orzecznictwie sądów i Trybunału Konstytucyjnego. Jak bowiem zauważył Sąd Najwyższy – jeszcze przed uchwaleniem obecnie obowiązującej Konstytucji – „jednym z podstawowych prawnych i politycznych zadań konstytucji we współczesnym państwie prawnym jest nie tylko określenie, jakie podstawowe prawa i wolności



obywateli są zagwarantowane i chronione prawem, lecz także ustanowienie zasad jasnego, zrozumiałego i skutecznie działającego systemu postępowania organów władzy, administracji i sądownictwa, i to takiego systemu, który zostanie powszechnie zaakceptowany jako przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy” (wyrok SN z 28 listopada 1990 r., sygn. akt III ARN 28/90; cyt. za Strzępek 2013: 18). Już na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł natomiast, że „[r]zetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną” (wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08). Wszystko to wskazuje na szczególne znaczenie zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych oraz wynikających z niej zobowiązań/gwarancji nie tylko dla władz publicznych, lecz także dla obywateli.

Sama zasada rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych nie doczekała się, jak do tej pory, systematycznego opisu. Poszczególne elementy jej treści wydobywane były natomiast w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych.

Jako konstytucyjna zasada prawa konstrukcja rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych adresowana jest zasadniczo do władz publicznych. W tym znaczeniu nakłada ona na nie obowiązek podejmowania działań w sposób rzetelny i sprawny. Elementy składające się na tak sformułowaną normę prawną wymagają jednak, ze względu na swoją charakterystykę, doprecyzowania. Analiza literatury i orzecznictwa pozwoliła zidentyfikować potencjalne ich treści, wskazując jednak na dużą kontekstowość sposobu rozumienia pojęć niedookreślonych prawnie, do których zaliczają się pojęcia rzetelności i sprawności.

Instytucją publiczną w rozumieniu analizowanej zasady jest, jak się wydaje, organizacja działająca na podstawie norm prawnych, a zatem sformalizowana (mająca jakieś prawne oblicze) organizacja (osoba lub zespół osób wyposażonych w zasoby) działająca „w sferze spraw publicznych, regulowanej przez normy prawa publicznego, którego zadaniem jest ochrona interesu publicznego” (Wytrązek 2011: 315). Zgodnie z terminologią proponowaną w Konstytucji RP z 1997 r., instytucją publiczną jest natomiast organ władzy publicznej *sensu largo*. Przez to pojęcie rozumie się bowiem instytucję, strukturę organizacyjną lub jednostkę, wykonującą funkcje władzy publicznej (władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) w wyniku powierzenia jej lub przekazania tych funkcji. Na taką interpretację wskazuje również analiza orzecznictwa sądów administracyjnych. W kontekście omawianej zasady mowa jest tam o rzetelnym i sprawnym działaniu organów państwa i władz publicznych.

Pojęcie działania w odniesieniu do specyficznego podmiotu, jakim jest instytucja publiczna, obejmuje swoim zakresem zasadniczo wszelkie formy wykonywania tzw. zadań publicznych. W tym znaczeniu jest ono zarówno zachowaniem czynnym, jak i biernym tej instytucji. To ostatnie dopuszczalne jest jednak tylko pod warunkiem, że obowiązek określonego działania biernego zawarty jest w przepisach prawa i pozwala na ustalenie jego właściwego kształtu. Konwencjonalny charakter podmiotów, jakimi są instytucje publiczne, nakłada na nie obowiązek działania (czynnego i biernego) wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Tak pojmowane działanie ściśle zatem związane jest z pojęciem kompetencji – rozumianej jako rodzaj upoważnienia, uprawnienia bądź możliwości działania – stanowiącej konglomerat uprawnień i obowiązków.

Rzetelność i sprawność stanowią podstawowe kryteria oceny działań podejmowanych przez instytucje publiczne, wyznaczające ich minimalne standardy. Jako takie dookreślane są zasadniczo kontekstowo, niejednokrotnie odmiennie w stosunku do poszczególnych instytucji publicznych, co wynika m.in. z ich niedookreślonego prawnie charakteru. Szczególnie wysokie wymagania rzetelności i sprawności powinny być natomiast stawiane, zdaniem sądów i Trybunału Konstytucyjnego, instytucjom, które „zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję” (wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08), w tym instytucjom władzy sądowniczej. Względem tych ostatnich formułowany bywa nawet wymóg, by działały nie tylko rzetelnie i sprawnie, lecz także efektywnie. Rzetelność i sprawność są zasadniczo pojęciami przynależnymi do sfer etyki i prakseologii. Na poziomie doktrynalnym ich precyzyjne określenie utrudnia w jakiejś mierze brak zobiektywizowania oraz podatność na różne interpretacje. Dodatkowy problem stanowi również niejednokrotne ząębianie się i wzajemne uzupełnianie omawianych terminów.

W literaturze rzetelność ujmowana bywa jako uczciwość, sumiennosc, dokładność oraz należyte wypełnianie obowiązków (wiarygodne i odpowiadające wymogom). Jako pojęcie przynależne do sfery etyki parlamentarnej i urzędniczej odnosi się ono do takich wartości jak uczciwość, solidność, sumiennosc, dokładność, należyte wypełnianie obowiązków czy kierowanie się względami merytorycznymi. Z punktu widzenia procesów kontrolnych za rzetelne należałoby uznać „wypełnianie obowiązków z należyłą starannością, sumiennie i terminowo, wykonywanie zobowiązań zgodnie z ich treścią, dokumentowanie działań zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, zgodnie z wewnętrznymi regułami funkcjonowania jednostki” (III.5.6. *Standardów kontroli administracji rządowej z 2012 i 2017 r.*). Pojęcie rzetelności odnoszone bywa również do pewnych zbiorczych idei lub

modeli, wśród których wymienić można takie konstrukcje jak rzetelny proces, rzetelna legislacja czy rzetelne wybory. W orzecznictwie rzetelność definiowana bywa zasadniczo w kontekście władzy sądowniczej. W tym ujęciu rozumiana bywa jako „zdolność działania instytucji publicznej w sposób wiarygodny dla podmiotów prawa”. Jej przejawem jest „przewidywalność[ć] przesłanek oraz konsekwencji działania instytucji publicznych”. Rzetelność wymaga ponadto, by wszelkim działaniom „nadano właściwą formę oraz je udokumentowano”. W odniesieniu do działania sądów utożsamiana bywa natomiast z ich bezstronnością, niezależnością i niezawisłością.

Sprawność bywa ujmowana w literaturze głównie z perspektywy nauk ergologicznych. W tym znaczeniu definiowana jest jako „pewien ideał łączący w sobie wszystkie zalety dobrej roboty” (Pszczołowski 1967: 16), na który składają się głównie skuteczność, korzystność i ekonomiczność. Na gruncie teorii organizacji i zarządzania utożsamiana bywa również z efektywnością. W naukach prawnych sprawność rozpatrywana bywa głównie w kontekście badań nad pożądanymi cechami działania administracji publicznej oraz sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego i sądowego. Definiując sprawność w pierwszym z wymienionych kontekstów, zwraca się uwagę głównie na skuteczność i efektywność rozstrzygnięć podmiotów administrujących, skuteczność tworzonego przez nie prawa, „stop[ień] racjonalności norm prawnych tworzonych przez parlament [oraz] efektywność[ć] w dziedzinie zapewnienia obywatelom świadczeń społecznych” (Miruć 2006: 388). W drugim z wymienionych kontekstów sprawność (tu utożsamiana z efektywnością) bywa uważana za czynnik determinujący realizację zasady sprawiedliwości proceduralnej, a przez nią także prawa do sądu – prawa do rzetelnego procesu sądowego. W ujęciu procesowym przez pojęcie sprawności rozumie się zasadniczo sposób zorganizowania postępowania, w tym jego szybkość. Sprawne postępowanie jest zatem postępowaniem dobrze zorganizowanym, które odznacza się optymalnym stopniem sformalizowania. W ujęciu całościowym czynnikami wyróżniającym sprawność instytucji publicznych jako organizacji o szczególnym charakterze są natomiast działanie na podstawie i w granicach prawa oraz w zgodzie z oczekiwaniami społecznymi (realizacja celu społecznego). Temu pierwszemu przyznaje się także pierwszeństwo przed prakseologicznie rozumianą sprawnością. Jeśli chodzi o sposób ujmowania sprawności w orzecznictwie sądów i Trybunału Konstytucyjnego, to zasadniczo definiowana jest ona jako „zdolność instytucji publicznej do realizacji przyznanych jej prawem kompetencji. Przejawia się ona w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji” (wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16).

W odniesieniu do sądów sprawność rozumiana bywa jako „eliminacj[a] w miarę możliwości przedłużania się postępowania sądowego ponad uzasadnioną konieczność” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r. (sygn. akt P 20/04)). Sama natomiast sprawność postępowania zaliczana bywa do istotnych wartości proceduralnych i utożsamiana z jego terminowością i rzetelnością.

Analiza poszczególnych elementów składających się na zasadę rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych oraz jej związków funkcjonalnych z wybranymi konstytucyjnymi zasadami i prawami (zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą rzetelnej legislacji, prawem do sądu, prawem do rzetelnego procesu sądowego, zasadą sprawiedliwości proceduralnej, prawem do dobrej administracji i zasadą proporcjonalności) pozwoliła dostrzec w omawianej zasadzie także elementy prawnopodmiotowe. Charakter chronionych przez nią wartości wskazuje bowiem, że zasada rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych przynależy do tzw. szczególnej kategorii zasad prawa, będących jednocześnie prawami podstawowymi jednostki (por. wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06). Takie jej rozumienie znalazło także potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, których zdaniem Konstytucja RP z 1997 r., „chroniąc prawa jednostki, stanowi też o prawie jednostki do działania organów państwa rzetelnie i sprawnie” (wyrok NSA z 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt II FSK 840/15). W tym znaczeniu konstrukcja rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznej stanowi złożoną sytuację prawną, która wyznacza z jednej strony podmioty tego prawa, z drugiej zaś adresatów normy zobowiązującej wraz ze wskazaniem zachowania, jakie jest im nakazane ze względu na prawnie chronione interesy podmiotów tak określonego prawa. Uznanie omawianych postanowień Konstytucji za źródło prawa podmiotowego wpływa natomiast na sposób określenia prawnej pozycji jednostki w państwie oraz stanowi formalną przesłankę dopuszczalności rozpatrywania skargi konstytucyjnej. Podmiotami prawa jednostki do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych są, jak się wydaje, obywatele. Takie zawężenie zakresu podmiotowego rzeczzonego prawa ma swoje uzasadnienie w treści wstępu do Konstytucji RP z 1997 r. (Konstytucja została uchwalona jako prawo podstawowe dla państwa m.in. w celu zagwarantowania na zawsze praw obywatelskich) oraz art. 1 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.”). Na tak zdefiniowane dobro wspólne składają się bowiem instytucje i władze publiczne wraz z ich zadaniami oraz formą realizacji (Stahl 2011: 33). Jego kształt wyznaczają natomiast podstawowe postanowienia Konstytucji RP z 1997 r. obejmujące:

- a) obszar wolności, praw i obowiązków jednostki, który opisuje nie tylko status jednostki w państwie, ale także opisuje obowiązki władzy (państwa) wobec jednostki,
- b) obszar funkcjonowania instytucji życia publicznego. Idzie tu o wybór optymalnego modelu ustroju państwa z punktu widzenia zachowania ładu konstytucyjnego mającego znaczenie dla statusu jednostki,
- c) obszar stanowienia prawa będącego podstawowym instrumentem realizacji wartości konstytucyjnych” (Trzeciński 2005: 455).

Jeśli chodzi o adresatów normy zobowiązującej sprzężonej z omawianym prawem jednostki, to są nimi – jak już była mowa – władze publiczne i ich instytucje. Na dyspozycję normy zobowiązującej składa się natomiast obowiązek podejmowania przez jej adresatów (instytucje publiczne) działań odznaczających się rzetelnością i sprawnością. Konstrukcja ta obejmuje zatem swoim zakresem obowiązek rzetelnego i sprawnego działania władzy sądowniczej (definiowany w dużej mierze treścią prawa do sądu oraz związanych z nim prawem do rzetelnego procesu i zasadą sprawiedliwości proceduralnej), obowiązek rzetelnego i sprawnego działania władzy wykonawczej (definiowany w dużej mierze treścią prawa do dobrej administracji) oraz obowiązek rzetelnego i sprawnego działania władzy ustawodawczej, obejmujący m.in. (1) obowiązek ciążyący na ustawodawcy takiego ukształtowania instytucji publicznych, które umożliwiłyby im działanie w sposób rzetelny i sprawny, (2) obowiązek tworzenia prawa zgodnie z wytycznymi wynikającymi z zasady rzetelnej (prawidłowej) legislacji oraz (3) obowiązek podejmowania, z zachowaniem zasady proporcjonalności, działań prawodawczych w sytuacjach, w których nakaz wydania określonego aktu normatywnego wynika wprost z przepisów obowiązującego prawa oraz, jak się wydaje, także w sytuacjach, w których wymóg taki wynika z okoliczności społeczno-gospodarczych (aktywność prawodawcza państwa). Na możliwość takiej interpretacji prawa jednostki do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych wskazuje także analiza orzecznictwa. Jak bowiem zauważają sądy, w odniesieniu do władzy sądowniczej omawiane prawo realizowane jest m.in. przez prawo jednostki do rzetelnego i sprawnego procesu sądowego, które stanowi dobro osobiste każdego. Prawo do dobrej administracji stanowi natomiast odpowiednik „prawa do sądu w relacjach jednostka – administracja” (wyrok WSA we Wrocławiu z 10 listopada 2020 r., sygn. akt I SA/Wr 228/20). Jego kształt wyznaczają m.in. „zasada praworządności, czyli działanie zgodne z prawem, w tym działanie zgodnie z prawem unijnym, oraz zasada uczciwości niezbędna do utworzenia klimatu zaufania” (wyrok WSA we Wrocławiu z 30 lipca 2019 r., sygn. akt I SA/Wr 189/19).

Potrzeba nowego spojrzenia na problematykę praw i wolności człowieka (praw podstawowych) oraz adaptowanie już istniejących konstrukcji prawnych do nowych warunków politycznych, społecznych i gospodarczych (szukania nowych rozwiązań w już istniejących konstrukcjach prawnych) związana jest z coraz większymi wyzwaniami współczesnej rzeczywistości globalnego świata. Propozycje poszerzenia utrwalonego już katalogu praw człowieka pojawiają się natomiast w debacie publicznej już od pewnego czasu. Na uwagę zasługuje zwłaszcza propozycja Ferdinanda von Schiracha, niemieckiego prawnika i pisarza, który wysunął postulat dodania sześciu nowych praw do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Wśród proponowanych przez niego praw szczególnie interesujące wydaje się, z perspektywy omawianej przez nas zasady, prawo do prawdy ze strony urzędników publicznych. Koresponduje ono bowiem z rozpoznanym przez Trybunał Konstytucyjny prawem obywatela do prawdziwej informacji i rzetelnego przekazu poglądów przez osoby zajmujące stanowiska publiczne, które, jak zauważył Trybunał, ma swoje oparcie w zasadzie rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Na potrzebę ochrony prawa obywatela do rzetelnej i prawdziwej informacji wskazują także standardy rzetelnych wyborów, w szczególności te dotyczące kampanii wyborczej (por. Szmyt 2021: 331–334). Relacje zachodzące między zasadą rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych a problematyką dostępu do informacji – informacji publicznej – mają dość ugruntowaną tradycję. Jakkolwiek rozpatrywane w nieco innym kontekście niż wyżej opisany, mają one zasadnicze znaczenie dla ochrony praw i wolności jednostki. W szerokim orzecznictwie w zakresie dostępu do informacji publicznej sądy administracyjne wskazywały bowiem, że rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych stanowi kluczowy cel publiczny, do którego osiągnięcia walnie przyczynia się realizacja przez obywateli przysługującego im prawa do informacji publicznej. Jak same twierdziły „[u] podstaw prawa dostępu do informacji publicznej jako prawa politycznego [...] znajdują się wartości leżące również u podstaw sprawowania władzy w ustroju demokratycznego państwa prawnego, wśród których istotną pozycję zajmuje jawność ukierunkowana na to, aby działanie instytucji publicznych cechowało się rzetelnością i sprawnością” (wyrok NSA z 27 września 2019 r., sygn. akt I OSK 2687/16). W tym kontekście na uwagę zwraca to, że ów cel publiczny, rozumiany jako „postulat zapewnienia organom władzy publicznej prawidłowego funkcjonowania w celu wykonywania ich kompetencji” mieści się także w pojęciu porządku publicznego i bezpieczeństwa. Jako taki może zatem, w określonych okolicznościach, stanowić pośrednio przesłankę ograniczającą prawo dostępu do rzeczoności prawa (wyrok WSA w Bydgoszczy z 7 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 184/19). Problem ten jest o tyle ciekawy, że, jak wskazują sądy i Trybunał Konstytucyjny, zasada

rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych ma przede wszystkim służyć ochronie praw i wolności jednostki. Pełni ona tym samym wobec nich rolę służebną.

Służebna rola zasady rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych wobec praw i wolności jednostki szczególnie widoczna jest zwłaszcza w oczekiwanym od ustawodawcy sposobie ukształtowania władzy sądowniczej. Kwalifikowane standardy rzetelności i sprawności działania instytucji władzy sądowniczej często bowiem podnoszone są w doktrynie i orzecznictwie. Podkreślana jest zwłaszcza konieczność właściwego ukształtowania ustroju i pozycji instytucji sprawujących wymiar sprawiedliwości oraz prowadzenia postępowań w oparciu o prawo procesowe gwarantujące poszanowanie praw i wolności jednostki oraz jego rzetelność i sprawność. W tym znaczeniu rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych przejawia się także w zakazie przerzucania na jednostkę ciężarów toczącego się postępowania.

Analiza dostępnej literatury przedmiotu oraz przegląd orzecznictwa sądów i Trybunału Konstytucyjnego wykazały niezwykłą 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. Funkcjonowanie w świecie „megazmian” (Jaskiernia 2020: 36) oznacza konieczność szybkiego dostosowywania instytucji państwa do nowych wyzwań i celów społecznych. Rzetelnie i sprawnie działające państwo (państwo instytucjonalnie sprawne) to natomiast państwo reagujące. Jest to państwo „otwarte[...], pomocne[...], skuteczne[...] i efektywne[...], o silnej pozycji międzynarodowej i wysokiej aktywności obywateli w życiu społecznym i politycznym” (Spasowska-Czarny 2017: 179). Jest to zatem dobre państwo, które jako dobro wspólne wszystkich obywateli powinno być także ich prawem.

## BIBLIOGRAFIA

### Wykaz literatury:

**Boniecka, B.** (1998): *Składnia współczesnego języka polskiego*, Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

**Doroszewski, W.** (1966): „Spójnik”, w: W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, tom III, Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

**Jagielski, M.** (2015): „Podmioty w prawach człowieka”, w: A. Bielska-Brodziak (red.), *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

**Jaskiernia, J.** (2020): *Uwarunkowania implementacji prawa do dobrej administracji jako standardu europejskiego*, Kielce, Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego.

**Kordela, M.** (2012): *Zasady prawa: studium teoretycznoprawne*, Poznań, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

**Miruć, A.** (2006): „Sprawność działań administracji publicznej na przykładzie administracji pomocy społecznej”, w: E. Ura (red. nauk.), *Sprawność działania administracji samorządowej: VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej; Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej i Zakład Prawa Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego przy współudziale Wyższej Szkoły Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu*, Rzeszów.

**Pszczolowski, T.** (1967): *Zasady sprawnego działania*, Warszawa, Wiedza Powszechna.

**Saloni, Z.** (1999): „Leksem”, w: K. Polański (red.), *Encyklopedia językoznawstwa ogólnego*, Wrocław, Wydawnictwo Ossolineum.

**Sobczyk, P.** (2018): „Sprawność działania jednostek samorządu terytorialnego jako zasada konstytucyjna w wybranych tezach Trybunału Konstytucyjnego”, w: *Ekspertyzy i opracowania*, nr 44/2018.

**Spasowska-Czarny, H.** (2017): „Efektywność administracji publicznej w kontekście sprawności instytucjonalnej państwa”, w: *Annales Univesitatis Mariae Cuerie-Skłodowska Lublin – Polonia*, vol. LXIV, nr 2, sectio G.

**Stahl, M.** (2011): „Określenia jednostek organizacyjnych wykonujących zadania administracji publicznej, ich zróżnicowanie i uwarunkowania”, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące, System prawa administracyjnego, t. 6*, Warszawa Wydawnictwo C. H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN.

**Strzępek, K.** (2013): *Znaczenie prawne wstępu do Konstytucji RP z 1997 roku: rozważania oparte na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa, Kancelaria Sejmu, Wydawnictwo Sejmowe.



**Sześciło, D.** (2003): „Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”, dostępne online:  
[https://www.academia.edu/8196660/Prawo\\_do\\_dobrej\\_administracji\\_w\\_orzecznictwie\\_Europejskiego\\_Trybunału\\_Praw\\_Człowieka](https://www.academia.edu/8196660/Prawo_do_dobrej_administracji_w_orzecznictwie_Europejskiego_Trybunału_Praw_Człowieka).

**Szmyt, A.** (2021): „Pojęcie »rzetelności« w polskim prawie konstytucyjnym”, w: I. Fisherová, M. Forejtov, P. Klíma [i in.] (red.), *Pocta Karlu Klímovi k 70. narozeninám: ústavnost jako kritérium právního řádu (národního i evropského)*, Praga, Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer.

**Trzeciński, J.** (2005): „Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, w: J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa, Naczelny Sąd Administracyjny.

**Waszczuk, A.** (2018): *Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, Warszawa, niepublikowana rozprawa doktorska.

**Wytrązek, W.** (2011): „Podstawowe pojęcia teorii organizacji i zarządzania w instytucjach publicznych”, w: P. Kawalec, R. Wodzis, P. Lipski (red.), *Podstawy naukoznawstwa. Tom 2*, Lublin, Wydawnictwo KUL.

*Standardy kontroli administracji rządowej*, Warszawa 2012.

*Standardy kontroli administracji rządowej*, Warszawa 2017.

#### **Wykaz orzeczeń:**

Wyrok TK z 7 stycznia 2004 r. (sygn. akt K 14/03).

Wyrok TK z 7 listopada 2005 r. (sygn. akt P 20/04).

Wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r. (sygn. akt SK 77/06).

Wyrok TK z 16 grudnia 2009 r. (sygn. akt Kp 5/08).

Wyrok TK z 11 sierpnia 2016 r. (sygn. akt K 39/16).

Wyrok NSA z 20 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II FSK 840/15).

Wyrok NSA z 27 września 2019 r. (sygn. akt I OSK 2687/16).

Wyrok SN z 28 listopada 1990 r. (sygn. akt III ARN 28/90).

Wyrok WSA we Wrocławiu z 30 lipca 2019 r. (sygn. akt I SA/Wr 189/19).

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 7 sierpnia 2019 r. (sygn. akt II SA/Bd 184/19).

Wyrok WSA we Wrocławiu z 10 listopada 2020 r. (sygn. akt I SA/Wr 228/20).