

Sprawna administracja w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Abstrakt

Trybunał Konstytucyjny wyróżnia w swoim orzecznictwie sprawną administrację jako element dobrej administracji. Wskazuje także na skuteczność i rzetelność jako inne elementy dobrej administracji. W orzeczeniach Trybunału znajdujemy także stanowisko, że sprawna administracja jest wartością odrębną od dobrej administracji. Jej źródłem są bowiem postanowienia Konstytucji z 1997 roku. Treść sprawnej administracji jest także przedmiotem analiz w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał uwzględni w tych analizach również dorobek nauki prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego. Stanowisko Trybunału co do treści elementów treści sprawnej administracji nie jest jednak w pełni ukształtowane. Trybunał Konstytucyjny uznaje zarazem prawo do sprawnej administracji jako prawo podmiotowe, które przysługuje jednostce w jej stosunkach z administracją.

Słowa kluczowe

Trybunał Konstytucyjny, dobra administracja, sprawna administracja, prawo podmiotowe jednostki do sprawnej administracji, administracja, władza publiczna.

1. Sprawność administracji jest zagadnieniem, które należy do przedmiotu zainteresowania nauk o organizacji i zarządzaniu¹. Zainteresowanie to widoczne jest także w nauce administracji czy prakseologii, które zaliczają do przedmiotu analiz sprawność jako zjawisko społeczne i poddają ocenom z uwzględnieniem kryteriów swoistych, wypracowanych w tych dziedzinach nauki. Syntetyczne ujęcie sprawności administracji wspierają badania nad jej treścią przede wszystkim przez uwzględnianie szczegółowych elementów konstrukcyjnych sprawności. Katalog tych komponentów sprawności jest weryfikowany w naukach pozanormatywnych² – zwłaszcza z uwzględnieniem ich znaczenia dla prakseologicznego ujęcia sprawności i nie jest on zamknięty – podlega zmianom w związku z postępami w organizacji działań administracji, podejmowanymi i wykonywanymi dla realizacji zadań publicznych.

Wpływ na rozumienie sprawności administracji mają regulacje prawne, które wyślawiają stanowisko ustrojodawcy i ustawodawcy o sytuacji administracji wobec adresatów jej działań oraz statusie tych adresatów w stosunkach z administracją. W rozwiąza-

¹ Por.: M. Kisała, *Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych”, t. XXV, 2015, nr 1, s. 153–154.

² Por. B. Kozicka, E. Pierzchała, *Sprawność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym jako wymiar dobra publicznego*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji. Public goods in administration*, Toruń 2014, s. 46 i n.

niach prawnych, kształtujących relacje między tymi dwoma grupami podmiotów, uwzględniane są ustalenia nauk o organizacji i zarządzaniu, co nadaje tym ustaleniom charakter normatywny. Regulacje prawne, które wiążą ze sprawną administracją przywoływane określenia zwykle jednak ich nie systematyzują przez wskazanie na zależności między nimi, co prowadziłyby do ich hierarchizacji. Treść (rozumienie) tych określeń (elementów treściowych sprawnej administracji) zwykle także pozostaje poza zainteresowaniem prawodawcy. Wskazane zaniechania czy pominięcia normatywne inspirują tym samym judykaturę do przejmowania właściwości i ustalania w konkretnych, rozstrzyganych sprawach, czy i w jakim stopniu odniesiona do nich przesłanka sprawnej administracji wiąże instytucje zaliczane do administracji w stosunkach z adresatami ich aktywności. Pogląd ten odnieść należy także do Trybunału Konstytucyjnego.

Orzecznictwo trybunalskie uznaje sprawność administracji za zasadę konstytucyjną i wyróżnia ją jako swoisty wzorzec kontroli aktów normatywnych, weryfikowanych w postępowaniach przed Trybunałem. W orzeczeniach Trybunału nie znajdujemy jednak ujęcia sprawnej administracji przez kompleksowe wyróżnienie jej elementów konstrukcyjnych i wszechstronną ich charakterystykę. Orzeczenia raczej wzmiankują o nich i inspirują przy wyznaczaniu kierunków analiz odnośnie do ich treści. Celem opracowania jest wskazanie na ujęcie sprawnej administracji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Tak określony zamiar badawczy koncentruje uwagę w analizach na sporządzeniu katalogu wartości zaliczanych do treści sprawnej administracji oraz nadawanym im w orzecznictwie trybunalskim rozumieniu, a także relacjach między nimi.

2. Status jednostki kształtują normy prawa przez wskazanie na określony sposób jej zachowania w sytuacjach, ujętych w treści regulacji prawnych. Adresatem tych rozwiązań może być także administracja lub inne władze publiczne. Instytucje wykonujące funkcje władzy publicznej mają obowiązek reagowania z urzędu lub na wniosek podmiotu, który znalazł się w sytuacji, wskazanej w regulacjach prawnych. Źródłem właściwym dla ustalenia praw i obowiązków jednostki w relacjach z władzami publicznymi (administracją) są przede wszystkim normy prawa materialnego.

Relacje między administracją i adresatami jej aktywności przyjmują także wymiar proceduralny. Działania administracji mają w istocie doprowadzić do stanu, w którym prawo (normy prawne), właściwe dla sytuacji, której oczekuje jednostka lub w której znalazła się w określonych okolicznościach faktycznych lub prawnych, zostanie implementowane przez urzeczywistnienie (określenie) wobec jednostki praw lub obowiązków, wynikających z treści właściwych rozwiązań normatywnych. Obywatel ma bowiem określone prawa, które pozwalają na sformułowanie jego oczekiwań³, adresowanych do administracji, załatwiającej

³ Oczekiwanie te wywodzi z konstytucyjnej zasady zaufania do państwa. Por.: wyrok TK z 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU 2007, nr 11A, poz. 155; V. Zavgorodnia, *Good governance and the*

sprawy przez materialno-prawne ukształtowanie jego sytuacji⁴. Oczekiwania te kształtują jego wizję administracji jako dobrej administracji⁵. Realizowane są one w wymiarze proceduralnym w tym sensie, że adresat działań administracji dochodzi ich we właściwych postępowaniach z udziałem swoim i administracji, załatwiającej jego sprawy.

Administracja zarazem jest zobowiązana spełniać tak ukształtowane oczekiwania w zakresie określonym przez prawo i przez podejmowanie właściwych czynności, które urzeczywistniają prawa i obowiązki adresatów jej aktywności⁶. Prawo do dobrej administracji jest więc w istocie prawem, które adresaci działań administracji wiążą z obowiązkami administracji, kształtującej ich sytuację prawną⁷. „Defensywne” ujęcie owych oczekiwań przy charakteryzowaniu prawa do dobrej administracji każe zwracać uwagę na „zagrożenia ze strony administracji publicznej”⁸. Podejście aktywne w ujęciu treści prawa do dobrej administracji prowadzi natomiast do wyróżniania remediów na owe zagrożenia, czy też jest przejawiane przez wskazywanie na elementy treściowe, istotowo związane z działaniami załatwiającej sprawę jednostki, czy też wykonującej inne zadania, czyli z dobrą administracją ujmowaną jako dobro publiczne⁹ czy jako szczególna kategoria dobra publicznego¹⁰. Charakteryzuje bowiem administrację jako realizatora zadań publicznych, którego działania spełniają określone oczekiwania ustrojodawcy i ustawodawcy – np. co do przestrzegania zasad postępowania administracyjnych¹¹. Tym samym instytucje zaliczane do administracji w sensie ustrojowo-organizacyjnym (podmiotowy wyraz administracji publicznej) powinny wykazywać się w swojej aktywności przymiotami odnoszonymi do sprawnego administratora¹². W wymiarze negatywnym sprawność oznacza odrzucenie czy brak przyzwolenia dla wadliwego (niesprawnego) działania administracji realizowanego wobec adresatów jej aktywności¹³. Tolerancja dla

right to good administration: global context and perspectives for Ukraine, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, K. Flaga-Gieruszyńska, D. Wacinkiewicz (red.), *Obywatel – państwo – społeczność międzynarodowa, Citizen – state – international community*, Warszawa 2014, s. 19 i n.

⁴ Administracja ma obowiązek podejmowania prawem określonych działań wobec działań obywatela, które stanowią przejaw korzystania z prawa podmiotowego. Por.: postanowienie – umorzenie TK z 14 grudnia 2010 r., SK 43/09, OTK ZU 2010, nr 10A, poz. 134.

⁵ Por.: A. Piekara, *Jakość administracji w Polsce. Kultura – etyka – sprawność – praworządność. Zarys współczesnej problematyki*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiwicz, M. Mazuryk (red.), *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, Lublin–Warszawa 2010, s. 94.

⁶ Por. wyrok TK z 25 maja 1998 r., U 19/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 47.

⁷ Por. A. Panasiuk, *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, „Problemy Prawa i Administracji” 2012, nr 1–2, s. 109 i n.

⁸ A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 34.

⁹ Wyrok TK z 20 stycznia 2015 r., K 39/12, OTK ZU 2015, nr 1A, poz. 2.

¹⁰ Wyrok TK z 6 lutego 2007 r., P 25/06, OTK ZU 2007, nr 2A, poz. 9; E. Bonusiak, *Prawo do dobrej administracji jako kategoria prawna*, „Administracja” 2013, nr 1, s. 94–95.

¹¹ Wyrok TK z 11 kwietnia 2000 r., K 15/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 86.

¹² Wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., K 35/15, OTK ZU 2015, nr 11A, poz. 186.

¹³ Wyrok TK z 23 października 2007 r., P 28/07, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 106.

takich działań administracji prowadzi w istocie do podważania autorytetu państwa i zaufania do niego¹⁴.

Dobra administracja to administracja przede wszystkim działająca, a nie „sparaliżowana”¹⁵, przy czym jej aktywność (działanie)¹⁶ charakteryzuje sprawność w działaniu¹⁷. Sprawność jest więc przejawem takiej jakości pracy administracji, która pozwala na pozytywną ocenę tej pracy¹⁸. Stan dobrej administracji jest osiąganym przez jej sprawność w działaniu, wyznaczoną przez standardy jej pracy¹⁹ – np. wysoki poziom wiedzy z zakresu zadań administracji²⁰; kompetentny korpus urzędniczy²¹. Ocena taka – jak to wcześniej przyjąłem – należy przede wszystkim do adresatów tych działań²². Weryfikują oni wizerunek administracji przez uwzględnianie oczekiwań ujmowanych w kategorii prawa do dobrej administracji²³.

Funkcjonalne ujęcie sprawności w administracji (sprawnej administracji) towarzyszy niekiedy określaniu jej działalności jako prawidłowej²⁴. Trybunał w niektórych orzeczeniach wyróżnia zarazem funkcjonowanie podmiotu władzy publicznej jako prawidłowe – bez przywoływania sprawności działania jako wartości, która towarzyszy działalności prawidłowej²⁵. Wyróżnia wówczas prawidłowość jako cechę znamiennej dla sprawnej administracji, czego jednak nie należy oceniać jako nadanie jej charakteru wyłączności czy szczególnej dominacji w systemie wartości, przesądzających o kwalifikowaniu administracji jako dobrej w swoim stanie. Prawidłowe funkcjonowanie administracji, jeżeli to określenie w swojej treści nie mieści pierwiastka sprawności, oznacza funkcjonowanie administracji zgodnie z prawem oraz prakseologicznymi regułami (wymaganiami), akceptowanymi przez prawo lub nienaruszających norm prawa.

3. Prawo do dobrej administracji jest zarazem zasadą, która wyznacza rolę administracji w systemie ustrojowym państwa²⁶. Trybunał Konstytucyjny wywodzi ją z treści za-

¹⁴ Wyrok TK z 10 grudnia 2007 r., P 43/07.

¹⁵ Wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 72.

¹⁶ Wyrok TK z 7 maja 2013 r., SK 11/11, OTK ZU 2013, nr 4A, poz. 40.

¹⁷ O tym, że dobra administracja to sprawna administracja, por. G. Banaś, *Sprawna administracja warunkiem do budowy nowoczesnego społeczeństwa*, [w:] J. Sikorski (red.), *Sprawność administracji państwowej i samorządowej*, Kielce 2007, s. 9.

¹⁸ Wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 30.

¹⁹ Wyrok TK z 31 marca 2015 r., U 6/14, OTK ZU 2015, nr 3A, poz. 34.

²⁰ Postanowienie – umorzenie TK z 15 lipca 2009 r., P 11/08, OTK ZU 2009, nr 4A, poz. 49.

²¹ Postanowienie – umorzenie TK z 11 maja 2009 r., SK 37/07, OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 74.

²² Wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., K 51/07, OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 74.

²³ Wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 54.

²⁴ Wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., K 52/02; wyrok TK z 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 8; Postanowienie – umorzenie TK z 20 lipca 2010 r., P 13/10, OTK ZU 2010, nr 6A, poz. 66.

²⁵ Wyrok TK z 13 maja 2009 r., Kp 2/09, OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 66.

²⁶ E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, *passim*.

sady demokratycznego państwa prawnego i zasady legalności²⁷, konfrontując administrację w jej zadaniach i obowiązkach z konstytucyjnym ujęciem praw i wolności obywatela. Sprawne działanie instytucji publicznych, któremu powinna towarzyszyć rzetelność administracji w jej aktywności pozwala na urzeczywistnianie stanowiska ustrojodawcy. Wskazał on, że sprawność w działaniach administracji ma wymiar zasady konstytucyjnej, od której administracja charakteryzowana jako dobra nie może odstępować²⁸. Administracja publiczna reprezentuje bowiem państwo i jest z nim utożsamiana w stosunkach z beneficjentami konstytucyjnych wolności, wywodzonych z godności człowieka²⁹. W tym ujęciu sprawności ma ona wymiar (charakter) publiczny³⁰. Sprawność w działaniach administracji jest bowiem wartością, która podlega także ocenom w kategoriach właściwych dla realizacji i ochrony interesu publicznego; interes publiczny wymaga takiej aktywności, która charakteryzuje administrację jako sprawną³¹ i stanowi o jej tożsamości³².

4. Kształt treściowy sprawnej administracji nie jest w pełni ustabilizowany; podlega on pewnym przemianom, zależnie od katalogu elementów znamienych, charakteryzujących sprawną administrację. Związanie jej z interesem publicznym oznacza bowiem także uznanie tego interesu jako kategorii, która determinuje pojmowanie sprawności odnoszonej do administracji. Kategoria „usprawiedliwionych interesów ogólnospołecznych”³³ może bowiem usprawiedliwiać uznanie za właściwe – co oznacza sprawne – działań, które mogą być oceniane przez konsumentów administracji za przeczące sprawności czy też odbiegające od powszechnie akceptowanych kryteriów sprawności. Trybunał Konstytucyjny wskazał np., że prawo do dobrej administracji to wprawdzie prawo do administracji sprawnej³⁴, co nie oznacza jednak zawsze administracji tańszej czy nieustannie przyjaznej w subiektywnych oczekiwaniach adresatów³⁵. W sytuacji administracji dochodzi bowiem niekiedy do konfliktu między wartościami o charakterze obiektywnym, które administracja ma obowiązek uwzględniać w interesie publicznym w działaniach wobec ich adresatów, a subiektywnie wyróżnianymi przez tych adresatów

²⁷ Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 147; D. Sześciło, *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 10, s. 10.

²⁸ Obowiązek administracji do zachowań, które kształtowałyby jej wizerunek ujmowany w kategoriach właściwych dla sprawnej administracji, wywodzimy z powinności, które ustawodawca przyjmuje, określając zachowania administracji w sytuacjach szczególnych – por.: wyrok TK z 25 maja 1996 r., U 1997; postanowienie – umorzenie TK z 14 grudnia 2010 r., SK 43/09.

²⁹ Wyrok TK z 31 marca 2009 r., K. 48/07, OTK ZU 2009, nr 3A, poz. 44.

³⁰ Wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK ZU 2004, nr 6A, poz. 56.

³¹ Wyrok TK z 31 marca 2009 r., SK 19/08, OTK ZU 2009, nr 3A, poz. 29.

³² Por.: J. Korczak, *O pojęciu sprawności administracji*, [w:] Z. Czarnik [et al.] (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 460 i n.

³³ Wyrok TK z 7 marca 2013 r., SK 30/09, OTK ZU 2013, nr 3A, poz. 26.

³⁴ Wyrok TK z 12 lutego 2015 r., SK 70/13, OTK ZU 2013, nr 2A, poz. 14.

³⁵ Wyrok TK z 12 grudnia 2002 r., K 9/02, OTK ZU 2002, nr 7A, poz. 94.

okolicznościami, które usprawiedliwiają ich oczekiwania wobec podejmowanych przez administrację działań o określonej treści.

5. Sprawna administracja podlega weryfikacji w wymiarze, którego przestrzeń podlega określeniu³⁶ w treści właściwych regulacji prawnych³⁷. Trybunał Konstytucyjny wiąże sprawność administracji z jej zadaniami³⁸ i określa tę relację w kategoriach prawnego obowiązku. Administracja sprawna to administracja, która wykonuje odniesione do niej zadania i ponosi odpowiedzialność za ich realizację³⁹.

Sprawność wykonywania przez administrację jej zadań potwierdza czy dokumentuje skuteczność administracji⁴⁰. Trybunał uznaje ją za pierwiastek sprawności⁴¹ albo nawet utożsamia skuteczność ze sprawnością⁴². Skuteczność administracji potwierdza bowiem sprawność jej działania⁴³ – np. „sprawna egzekucja”⁴⁴ jest w istocie gwarantem sprawności w działaniach administracji. Trybunał Konstytucyjny stawia skuteczność także obok sprawności jako przejaw dobrej praktyki administracyjnej⁴⁵, która charakteryzuje dobrą administrację jako odrębną wartość⁴⁶. W tym rozumieniu trybunalskim

³⁶ Postanowienie – umorzenie TK z 14 grudnia 2011 r., SK 29/09.

³⁷ Wyrok TK z 8 października 2007 r., K 20/07, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 102.

³⁸ Wyrok TK z 1 kwietnia 2003 r., K 46/01, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 01; wyrok TK z 16 marca 1999 r., K 35/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 37.

³⁹ Wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., P 90/08.

⁴⁰ Por.: J. Płoskonka, *Rzetelność i sprawność działań instytucji publicznych*, „Kontrola Państwa” 2013, nr 1, s. 40.

⁴¹ Wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 29; postanowienie – umorzenie TK z dnia 15 grudnia 2008 r., K 32/07, OTK ZU 2008, nr 10A, poz. 188; postanowienie – umorzenie TK z 14 grudnia 2011 r., SK 29/09, OTK ZU 2011, nr 10A, poz. 130; wyrok TK z 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK ZU 2011, nr 5A, poz. 41; postanowienie – umorzenie TK z 20 stycznia 2010 r., P 70/08, OTK ZU 2010, nr 1A, poz. 7; wyrok TK z 11 października 2011 r., P 18/09, OTK ZU 2011, nr 8A, poz. 81; wyrok TK z 17 lipca 2014 r., K 59/13.

⁴² Wyrok TK z 31 lipca 2015 r., K 41/12, OTK ZU 2015, nr 7A, poz. 102.

⁴³ Wyrok TK z 7 listopada 2013 r., K 31/12, OTK ZU 2013, nr 8A, poz. 121.

⁴⁴ Postanowienie – umorzenie TK z 20 stycznia 2010 r., P 70/08.

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 25 stycznia 2005 r., K 25/04, OTK ZU 2005, nr 1A, poz. 6; zob. też przyjęty przez Parlament Europejski Kodeks dobrej administracji z 6 września 2001 – por.: J. Supernat, *Dobra administracja w prawie Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, Wrocław 2014, s. 668; L. Bielecki, *Prawo do dobrej administracji jako wzmocnienie efektywności ochrony praw człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, t. 3, Toruń 2015, s. 194 i n.

⁴⁶ Postanowienie – umorzenie z dnia 21 listopada 2001 r., K 31/01, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 264; wyrok TK z 20 listopada 2002 r., K 41/02, OTK ZU 2002, nr 6A, poz. 83; wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 11; wyrok z 3 grudnia 2003 r., K 5/02, OTK ZU 2003, nr 9A, poz. 98; wyrok z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK ZU 2002, nr 7A, poz. 97; wyrok TK z 19 września 2007 r., SK 4/06, OTK ZU 2007, nr 8A, poz. 98; wyrok TK z 19 listopada 2009 r., K 62/07, OTK ZU 2009, nr 10A, poz. 149; wyrok z dnia 22 lipca 2014 r., K 25/13, OTK ZU 2013, nr 7A, poz. 76.

skuteczność jest wartością, która współkształtuje ze sprawnością dobrą administrację, rozumianą jako wartość konstytucyjną i zasadę przyjętą przez ustrojodawcę⁴⁷.

Trybunał odnosi zarazem sprawną administrację w jej aspekcie skuteczności do adresatów jej aktywności⁴⁸. Ich zaufanie do administracji⁴⁹ w istotnym stopniu pozwala na weryfikowanie administracji jako sprawnej. Administracja sprawna to – jak wcześniej powiedziałem – administracja działająca. Jej działania powinny w sposób rzeczywisty⁵⁰, a nie pozornie realizować prawo jednostki do dobrej administracji, co Trybunał określa jako „faktyczną wydolność organów administracji”⁵¹. Ocena skuteczności administracji, która zwykle jest zakorzeniona w osobistych doświadczeniach, wyniesionych z kontaktów z władzami publicznymi i charakteryzowanych jako podmiotowe traktowanie obywatela⁵², przyjmuje niekiedy postać wysoce pasywną – np. nieszkodzenie podatnikowi⁵³. Trybunał nie zna bowiem zuniformizowanego podejścia do elementów znamienych skutecznego działania. Raczej racjonalizuje wybór przesłanek i ich implementowanie w ocenach skuteczności administracji lub jej sprawności jako elementów treściowych dobrej administracji.

6. Trybunał wskazuje na celowość różnicowania ocen przyjmowanych dla wyznaczenia skuteczności⁵⁴. Skuteczność jest przy tym wartością, której treść determinują wybory dokonywane przez administrację. W pewnych okolicznościach administracja ma swobodę w granicach określonych normatywnie do dokonywania wyborów w działaniach. Sprawność odnoszona do owych wyborów oznacza podejmowanie działań optymalnych „z punktu widzenia konkretnych okoliczności faktycznych rozwiązania”⁵⁵. Optymalizacja oznacza wybór działania odpowiedniego w tych okolicznościach, zwłaszcza gdy „pełną i aktualną wiedzę o procesach gospodarczych zachodzących w skali globalnej (ogólnokrajowej) i na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego mają właściwe agendy administracji publicznej”⁵⁶, co usuwa możliwość pozytywnej oceny działania administracji i uznania ją za sprawną w razie przyjęcia innego działania. Można w takich sytuacjach mówić o prawie administracji do zdecydowanego działania, nawet jeżeli nie jest ono powszechnie akceptowane przez społeczeństwo, a to zdecydowanie jest kolejną wartością kształtującą treść sprawnej administracji⁵⁷.

⁴⁷ Wyrok z 16 grudnia 2008 r., P 17/07, OTK ZU 2008, nr 10A, poz. 179; wyrok z 18 października 2011 r., SK 24/09; wyrok z 18 grudnia 2014 r., K 50/13.

⁴⁸ Stąd sprawność odnoszona jest do obsługi obywatela czy innych podmiotów – por. postanowienie TK z 31 marca 2009 r., K 48/07, OTK ZU 2009, nr 3A, poz. 44.

⁴⁹ Wyrok TK z 14 grudnia 2011 r., SK 42/09, OTK ZU 2011, nr 10A, poz. 130.

⁵⁰ Wyrok TK z 16 lipca 2009 r., Kp 4/08, OTK ZU 2009, nr 7A, poz. 112.

⁵¹ Wyrok TK z 17 lipca 2012 r., P 30/11, OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 81.

⁵² Postanowienie – umorzenie TK z 24 lipca 2002 r., SK 44/01, OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 57.

⁵³ Wyrok TK z 25 września 2014 r., K 49/12, OTK ZU 2014, nr 8A, poz. 94.

⁵⁴ Wyrok TK z 15 października 2002 r., SK 6/02, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 33.

⁵⁵ Wyrok TK z 3 czerwca 2003 r., K 43/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 49.

⁵⁶ Wyrok TK z 4 marca 2014 r., K 13/11, OTK ZU 2012, nr 4A, poz. 38.

⁵⁷ Wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., P 2/98/, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

Swoboda w wyborze zachowania czy sposobie ujęcia sytuacji adresata nie może jednak prowadzić do niespójności w stanowisku administracji w podobnych sytuacjach⁵⁸. Brak spójności, jeżeli nie jest usprawiedliwiony ochroną wartości szczególnie chronionych, wskazuje na stan administracji, która w swoich zachowaniach pozostaje poza wymogami odnoszonymi do administracji sprawnej.

Inny aspekt sprawnej administracji zawiera się w jej rzetelności. Rzetelność w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwykle⁵⁹ stawiana jest jednak obok sprawności⁶⁰, co ma oznaczać ich równoważenie w tym znaczeniu, że dobrą administrację współkształtuje jej sprawność i rzetelność⁶¹.

Stan dobrej administracji dewastuje powolność w jej działaniu⁶² czy niewłaściwa interpretacja przepisów prawa, jeżeli jej źródłem są patologie przyjmowane przez administrację w jej działaniach. Źródła takiej, nagannie ocenianej, praktyki tkwią jednak także w niewłaściwej redakcji przepisów⁶³, które niekiedy ustalają zbyt rygorystyczną regulację⁶⁴ albo wysławiają zadania i obowiązki administracji w sposób zbyt ogólny (niejednoznaczne sformułowania, uznanie administracji, kształtujące „całkowitą dowolność organów administracji”⁶⁵). Trybunał nie neguje zarazem celowości posługiwania się przez ustawodawcę pojęciami nieostrymi (ogólnymi, niedookreślonymi). Widzi celowość i przydatność korzystania z nich przez ustawodawcę w określonych sytuacjach. Na administracji stosującej prawo ciąży jednak obowiązek właściwego odtwarzania treści norm prawnych, wysłowionych w przepisach, w których znajdujemy pojęcia niedookreślone⁶⁶, przez uwzględnienie dyrektyw prawidłowej wykładni.

⁵⁸ Por.: postanowienie TK z 18 kwietnia 2000 r., SK 23/98, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 93.

⁵⁹ Rzetelność w działaniu władz publicznych jest także uznawana za samodzielną wartość dobrej administracji – por.: postanowienie – umorzenie TK z 26 listopada 2012 r., SK 33/10, OTK ZU 2012, nr 10A, poz. 129. Trybunał podkreśla zarazem, że rzetelność działania instytucji publicznych jest wartością konstytucyjną. Pełni bowiem funkcję gwarancyjną równego traktowania obywateli w dostępie do aktywności władz publicznych.

⁶⁰ Por.: wyrok TK z 11 lipca 2012 r., K 8/10, OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 78; wyrok z 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK ZU 2004, nr 1A, poz. 1; wyrok TK z 7 listopada 2005 r., P 20/04, OTK ZU 2005, nr 10A, poz. 111; postanowienie – umorzenie TK z 23 czerwca 2009 r., P 35/07, OTK ZU 2009, nr 6A, poz. 100; wyrok TK z 7 listopada 2013 r., K 31/12.

⁶¹ Wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., K 14/03; wyrok TK z 7 listopada 2005 r., P 20/04; postanowienie – umorzenie TK z 23 czerwca 2009 r., P 35/07; wyrok TK z 7 listopada 2013 r., K 31/12; wyrok TK z 9 marca 2016; K 47/15, www.trybunal.gov.pl/s/k04715.

⁶² Wyrok TK z 23 października 2007 r., P 28/07.

⁶³ Postanowienie – umorzenie TK z 27 października 2015 r., SK 2/14, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 157.

⁶⁴ Wyrok TK z 30 października 2012 r., SK 8/12, OTK ZU 2012, nr 9A, poz. 111.

⁶⁵ Wyrok TK z 7 czerwca 2005 r., K 23/04, OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 62; B. Jastrzębski, *Wybrane zagadnienia sprawnego działania administracji publicznej*, [w:] Z. Czarnik [et al.] (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 227.

⁶⁶ Wyrok TK z 3 czerwca 2003 r., K 43/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 49.

7. Wyżej wstępnie odnosiłem sprawność jako element konstrukcyjny dobrej administracji do jej aktywności. Administracja podlega bowiem ocenom przede wszystkim przez weryfikację jej zachowań. Zachowania te zaliczamy do działalności administracji⁶⁷ w tym znaczeniu, że stanowią one przejaw tej działalności przez nadanie im określonych form prawnych lub akceptowanych przez prawo czynności faktycznych. Działalność administracji jest więc swoistą reakcją na sytuacje lub zdarzenia, wskazane w ustawodawstwie; źródłem tej reakcji powinno być prawidłowe odczytanie z przepisów stanowiska prawodawcy. Reakcja ta powinna być właściwa⁶⁸, co samo w sobie oznacza sprawność w działaniach oraz prowadzi zarazem do aktywności, ujętej w kategoriach właściwych dla określonych postępowań; sprawna administracja urzeczywistnia się w sprawnych działaniach (działalności⁶⁹) instytucji, które tworzą administrację w ujęciu podmiotowym⁷⁰, o czym dalej.

Ustawodawca wyróżnia kategorie działalności administracji – niekiedy wysławia je przez określenia szczególne – np. zarządzanie i odnosi do nich wymóg sprawnego działania (sprawne zarządzanie⁷¹). Zachowania administracji nie są jednak skutkiem pełnej swobody i dowolnego wyboru sposobu czy form realizacji zadań wobec obywateli lub innych kategorii podmiotów, których sytuację określa. Swobody te limituje przede wszystkim obowiązek działania zgodnie z prawem (właściwą regulacją)⁷² – z uwzględnieniem uprawnień adresata działań administracji do korzystania z przysługujących mu praw szczegółowych, wywodzonych z rozwiązań właściwych dla sytuacji regulowanej przez administrację. Sprawna administracja dla obywatela oznacza przede wszystkim akceptację przysługujących mu praw oraz ustalenie odniesionych do niego w konkretnych sytuacjach określonych prawnie obowiązków, a ową reakcję należy rozważać w kategoriach właściwych dla obowiązków administracji. Obowiązkiem administracji jest tym samym także uznanie prawa obywatela do dostosowania swoich zachowań do zmian przyjętych w treści normatywnych regulacji prawnych⁷³.

Administracja sprawna jest administracją praworządną⁷⁴. Praworządna administracja wykonuje określone zadania przez uwzględnianie prawa, stosując odpowiednie prze-

⁶⁷ Por.: wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00; postanowienie – umorzenie TK z 14 listopada 2007 r., SK 53/06, OTK ZU 2007, nr 10A, poz. 139.

⁶⁸ Wyrok TK z 9 października 2008 r., K 38/07, OTK ZU 2008, nr 6A, poz. 102.

⁶⁹ Wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00.

⁷⁰ Wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., SK 12/03; wyrok z 27 marca 2007 r., SK 3/05, OTK ZU 2007, nr 3A, poz. 32; wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., SK 2/09, OTK ZU 2010, nr 1A, poz. 1; wyrok z 12 lipca 2012 r., SK 31/10, OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 80; wyrok TK z 23 stycznia 2014 r., K 51/12, OTK ZU 2014, nr 1A, poz. 4.

⁷¹ Wyrok TK z 28 maja 2002 r., P 10/01, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 35.

⁷² Postanowienie – umorzenie TK z 14 stycznia 2014 r., SK 54/12, OTK ZU 2014, nr 1A, poz. 7.

⁷³ Wyrok TK z 27 listopada 1997 r., U 11/97, OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 67.

⁷⁴ Wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., K 51/07.

pisy⁷⁵. Zachowania administracji podlegają konfrontowaniu z obowiązującymi ją regulacjami prawnymi⁷⁶. Ich stosowanie (przestrzeganie, urzeczywistnianie) stanowi podstawowe źródło oceny administracji jako sprawnej (znajdującej się w stanie określanym jako sprawna administracja). Zasada legalizmu wyznacza bezwzględnie zasady działania administracji, a odstępstwo od niej nie może służyć jako usprawiedliwienie dla postulatu osiągnięcia stanu sprawnego działania administracji⁷⁷; jeżeli nawet sprawność administracji będziemy weryfikować przez uwzględnianie kryteriów (przesłanek) niecharakteryzowanych w normach prawnych, to taka weryfikacja nie może stać w opozycji do wymogu legalizmu jej działania i nie znosi obowiązku działań legalnych⁷⁸.

Trybunał Konstytucyjny wyróżnia poprawność proceduralną jako szczególny obowiązek administracji i odnosi ją do zgodnych z prawem działań administracji, ułożonych w postępowanie podjęte w celu załatwienia sprawy lub wykonania zadania w inny sposób⁷⁹. Odróżnia zarazem poprawność proceduralną od wymogu prawidłowego stosowania przepisów prawa materialnego⁸⁰. Niewątpliwie nie można oceniać zachowań administracji za sprawne, jeżeli nie są one zgodne z prawem – nawet, jeżeli skutecznie odpowiadają na oczekiwania społeczne. Skuteczność tak pojmowana nie może być akceptowana w sytuacji działań administracji, których legalność jest wątpliwa⁸¹.

Naruszenie zasady związania organu władzy publicznej prawem usuwa możliwość ustalania oceny takiego działania w kategoriach właściwych dla sprawnej administracji w ogóle. Nie można bowiem uznać za właściwe przyjmowanie dowolnych kryteriów w ocenach legalności działania administracji⁸². Wartości istotne jako kryteria weryfikacji zgodności działania z prawem to wartości wskazane przez prawo i interpretowane w zgodzie z wolą prawodawcy. Mają one szczególne znaczenie przy formułowaniu ocen działania, konfrontowanych z postulatem czy wymogiem sprawnej administracji⁸³. Wartości te niekiedy są przy-

⁷⁵ Wyrok TK z 30 października 2007 r., P 28/06, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 109.

⁷⁶ Postanowienie – umorzenie TK z 8 marca 2000 r., K 32/98, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 64; wyrok TK z 16 marca 2011 r., K 35/08, OTK ZU 2011, nr 2A, poz. 11.

⁷⁷ Wyrok TK z 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK ZU 2009, nr 7A, poz. 105; postanowienie TK z 23 września 2009 r., P 81/08, OTK ZU 2009, nr 8A, poz. 130.

⁷⁸ Wyrok TK z 22 maja 2002 r., K 6/02; wyrok TK z 29 maja 2007 r., P 20/06, OTK ZU 2007, nr 6A, poz. 52; wyrok TK z 7 października 2008 r., P 30/07, OTK ZU 2008, nr 8A, poz. 135; J. Jeżewski, *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *op. cit.*, s. 16 i n.); A. Lis, *The Right to Good Administration – Outline*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2014, nr 3, s. 9 i n.

⁷⁹ Wyrok TK z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 153; wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., P 4/06, OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 76.

⁸⁰ Postanowienie TK z 24 października 2006 r., SK 65/05, OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 145; wyrok TK z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 153; wyrok TK z 7 lipca 2009 r., K 13/08; postanowienie TK z 9 stycznia 2012 r., SK 9/11, OTK ZU 2012, nr 1A, poz. 6.

⁸¹ Postanowienie – umorzenie TK z 18 listopada 1998 r., K 20/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 5.

⁸² Wyrok TK z 27 stycznia 2004 r., P 9/03, OTK ZU 2004, nr 1A, poz. 4.

⁸³ Wyrok TK z 25 listopada 2015 r., P 30/13, OTK ZU 2013, nr 10A, poz. 177.

pisywane do właściwych kategorii organów, które działając zgodnie z prawem powinny wykraczać poza warunki zwykłego sprawowania funkcji⁸⁴, co Trybunał Konstytucyjny określa jako większe wymagania niż odnoszone do innych podmiotów⁸⁵.

Orzecznictwo trybunalskie wyróżnia jeszcze inne spojrzenie na administrację przy formułowaniu o niej ocen. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na działania (działalność) administracji także w jej działach⁸⁶ (administracja podejmuje działania w różnych sferach swojej aktywności⁸⁷) czy wobec określonych rodzajów działań⁸⁸, co jest ujmowane jako funkcjonowanie administracji⁸⁹ (np. utrzymanie i konserwacja nieruchomości⁹⁰ czy funkcjonowanie i organizacja rynku rolnego⁹¹). Uznaje się za usprawiedliwione dywersyfikowanie ocen odnośnie do uznawania działalności administracji za sprawną zależnie od różnych klas tych działań (dziedziny działalności administracji⁹²). Dziedziny działalności administracji charakteryzują się bowiem w sensie materialnym (przedmiot działania) cechami, które je wyróżniają. Tym samym sprawną administrację wyróżniają cechy znamienne, wspólne dla jej aktywności oraz specyficzne, przywiązane do poszczególnych rodzajów, kojarzonych z dziedzinami aktywności administracji.

Postępowania administracyjne są przykładem na występowanie w nich wspólnych elementów – bez względu na rodzaj załatwianych w nich spraw. Sprawna administracja w ujęciu funkcjonalnym mieści w swojej treści właśnie owo funkcjonowanie, które odno-

⁸⁴ Wyrok TK z 25 stycznia 2005 r., K 25/04; np. przez „eliminowanie oddziaływań o charakterze politycznym” – wyrok TK z 13 listopada 2003 r., K 51/02, OTK ZU 2003, nr 8A, poz. 86.

⁸⁵ Wyrok TK z 30 kwietnia 2009 r., U 2/08, OTK ZU 2009, nr 4A, poz. 56.

⁸⁶ Np. administracji podatkowej – por.: wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., P 26/10, OTK ZU 2011, nr 5A, poz. 43; lub oświatowej – por.: postanowienie – umorzenie TK z 12 października 2004 r., K 7/03, OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 100.

⁸⁷ Por. np.: wyrok TK z 28 listopada 2005 r., K 22/05, OTK ZU 2005, nr 10A, poz. 118; postanowienie po wydaniu orzeczenia z 28 maja 2008 r., K 2/07, OTK ZU 2007, nr 5A, poz. 48; wyrok z dnia 23 października 2012 r., SK 11/12, OTK ZU 2014, nr 9A, poz. 107.

⁸⁸ Por. wyrok TK z 30 listopada 2004 r., SK 31/04, OTK ZU 2004, nr 10A, poz. 110 – np. działalności ewidencyjnej.

⁸⁹ Postanowienie – umorzenie TK z 22 października 1997 r., P 1/97, OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 51; wyrok TK z 29 lutego 1998 r., K 31/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 6; wyrok TK z 8 marca 2000 r., Pp 1/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 58; wyrok TK z 25 listopada 2002 r., K 34/01, OTK ZU 2002, nr 6A, poz. 84; wyrok TK z 21 września 2004 r., K 34/03, OTK ZU 2004, nr 8A, poz. 84; wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK ZU 2005, nr 11A, poz. 133; wyrok TK z 12 lutego 2015 r., SK 70/13; wyrok TK z 28 lutego 2006 r., P 13/05, OTK ZU 2006, nr 2A, poz. 20; wyrok TK z 27 czerwca 2006 r., K 16/05, OTK ZU 2006, nr 6A, poz. 69; wyrok TK z 16 czerwca 2008 r., P 37/07, OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 80; wyrok TK z 12 stycznia 2012 r., Kp 10/09, OTK ZU 2011, nr 4A, poz. 37; wyrok TK z 12 grudnia 2012 r., K 1/12, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 134; wyrok TK z 7 marca 2013 r., SK 30/09, OTK ZU 2013, nr 3A, poz. 26; postanowienie – umorzenie TK z 5 marca 2014 r., SK 5/13, OTK ZU 2013, nr 3A, poz. 35.

⁹⁰ Wyrok TK z 20 lipca 2013 r., SK 12/12, OTK ZU 2013, nr 6A, poz. 87.

⁹¹ Wyrok TK z 13 października 2010 r., Kp 1/09, OTK ZU 2010, nr 8A, poz. 74.

⁹² Postanowienie – umorzenie TK z 24 lutego 2010 r., SK 22/08, OTK ZU 2010, nr 2A, poz. 18; wyrok TK z 3 lipca 2012 r., K 22/09, OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 74.

si się do instytucji tworzących administrację. Tym samym sprawna administracja⁹³ to sprawne funkcjonowanie podmiotów administracji. Tak ułożona sprawność oczywiście wymaga w jej badaniach zwrócenia uwagi na czynności (działania, postępowania) administracji⁹⁴, co może dywersyfikować oceny zachowań administracji z uwzględnieniem kryterium sprawności; ta sama administracja (jej podmioty⁹⁵ lub administracja w sensie struktury organizacyjnej, ukształtowanej przez powiązania ustrojowe lub funkcjonalne grup podmiotów) może uzyskać stan sprawności przy realizacji określonych zadań (funkcji⁹⁶) oraz będzie oceniana jako niesprawna odnośnie do realizacji innych zadań⁹⁷.

8. Wartościowanie administracji przez poszukiwanie lub uznawanie w jej działalności cech sprawności jest zjawiskiem, które ma swój kontekst podmiotowy. Chodzi bowiem o wskazanie na podmioty (instytucje), których zachowania są poddawane ocenom z uwzględnieniem kryteriów, pozwalających na uznawanie tych zachowań w kategoriach właściwych dla sprawności lub też stwierdzenie o braku takiej możliwości. Opracowanie nie jest właściwym miejscem do przypomnienia lub rozwinięcia podstawowych ustaleń nauki o pojęciu i cechach znamienych administracji. Orzecznictwo trybunalskie w zasadzie afirmatywnie przywołuje te ustalenia w analizach sprawności w działaniach administracji. Posługuje się tym określeniem, odnosząc je zwłaszcza do administracji publicznej⁹⁸. Chodzi przede wszystkim o władze wykonawcze w ustroju państwa.

Podmiotowy wymiar sprawnej administracji wyznaczają odniesienia tej wartości do ustroju całej administracji. Administracja to jej układy organizacyjne (działy, struktury⁹⁹) i ogniwa (podmioty), którym zostały przypisane określone sfery funkcjonowania

⁹³ Por.: wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK ZU 2011, nr 3A, poz. 21; wyrok TK z 31 lipca 2015 r., K 41/12; wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., K 35/15, OTK ZU 2015, nr 11A, poz. 186.

⁹⁴ Trybunał Konstytucyjny mówi o czynnościach z zakresu administracji publicznej – por.: wyrok TK z 5 października 2005 r., SK 39/05, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 115; wyrok TK z 22 czerwca 2015 r., SK 29/13, OTK ZU 2013, nr 6A, poz. 83; o aktach – por. postanowienie – umorzenie TK z 25 listopada 2015 r., P 54/14, OTK ZU 2014, nr 10A, poz. 179; usługach świadczonych przez administrację – por. wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 31; wyrok TK z 15 listopada 2011 r., P 29/10, OTK ZU 2011, nr 9A, poz. 96; urzędowym stanowisku organu administracji publicznej – por. wyrok TK z 25 września 2014 r., K 49/12, OTK ZU 2014, nr 8A, poz. 94; przebiegu procesu – por. wyrok TK z 16 listopada 2004 r., P 19/03, OTK ZU 2004, nr 10A, poz. 106; czy też ogólnie o działalności publicznej – por. wyrok TK z 27 stycznia 2003 r., SK 27/02, OTK ZU 2003, nr 1A, poz. 2; lub o praktyce organów administracji – por. wyrok TK z 15 kwietnia 2003 r., SK 4/02, OTK ZU 2003, nr 4A, poz. 31.

⁹⁵ Postanowienie – umorzenie TK z 21 listopada 2007 r., K 34/07, OTK ZU 2007, nr 10A, poz. 142; wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, OTK ZU 2009, nr 11A, poz. 170.

⁹⁶ Por. wyrok TK z 31 marca 2008 r., P 20/07, OTK ZU 2008, nr 2A, poz. 31, w którym jest mowa o funkcji świadczącej administracji.

⁹⁷ Por. wyrok TK z 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK ZU 2008, nr 1A, poz. 13.

⁹⁸ Wyrok TK z 19 lipca 2005 r., K 28/04, OTK ZU 2005, nr 7A, poz. 81; wyrok TK z 20 października 2010 r., P 34/08, OTK ZU 2010, nr 8A, poz. 84.

⁹⁹ Por. wyrok TK z 19 kwietnia 1999 r., P 3/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 121.

państwa¹⁰⁰. Administrację współtworzy każdy podmiot, który wykonuje funkcje (zadania) władzy publicznej: organy administracji¹⁰¹ (administracyjne) oraz inne podmioty publiczne, którym przysługują uprawnienia do wykonywania tej władzy – zwłaszcza organy samorządu terytorialnego.

Administracja jest odnoszona w orzecznictwie trybunalskim także do innych podmiotów, których status nie mieści w sobie elementów właściwych dla władz państwowych (publicznych)¹⁰². Wykonują one zadania (funkcje) administracji, jeżeli ich prawa i obowiązki materialno-prawne i odnoszone do postępowań administracyjnych sytuują je po stronie administracji publicznej w tym znaczeniu, że charakter prawny ich działań jest tożsamy z działaniami organów administracji publicznej¹⁰³. Wykonują one funkcje administracji publicznej i przez to są zaliczane w sensie podmiotowym do administracji w znaczeniu funkcjonalnym¹⁰⁴. Przejmując funkcje z zakresu administracji publicznej stają się swego rodzaju podmiotami zarządzającymi powierzonymi zadaniami (sprawami)¹⁰⁵. Podmioty te są określane jako wierzyciele funkcji publicznych.

Podstawowymi instytucjami wykonującymi zadania administracji publicznej są jej organy – organy administracji¹⁰⁶ (organy administracji państwowej¹⁰⁷). Organy administracji czy administrujące powinny być powołane¹⁰⁸ czy właściwe¹⁰⁹ (odpowiednie¹¹⁰) do działania (załatwiania spraw), jeżeli ma im przysługiwać cecha sprawnej administracji. Sprawność jest wartością administracji, jeżeli jej działania mieszczą się w zakresie właściwości odpowiednich organów administracji. Podobna dyrektywa obowiązuje przy sporządzaniu ocen działania z uwzględnieniem sprawności odnośnie do każdego organu (instytucji) publicznej, która wykonuje zadania (funkcje) administracji publicznej w określonej dziedzinie zadań państwa – np. administracja wymiany handlowej¹¹¹, funkcjonowanie systemu

¹⁰⁰ Postanowienie – umorzenie TK z 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK ZU 2010, nr 3A, poz. 27.

¹⁰¹ Postanowienie – umorzenie TK z 25 czerwca 2014 r., K 22/13, OTK ZU 2013, nr 6A, poz. 65.

¹⁰² Por.: wyrok TK z 22 września 2006 r., U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109; wyrok TK z 10 lipca 2014 r., P 19/13, OTK ZU 2014, nr 7A, poz. 71.

¹⁰³ Wyrok TK z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 116.

¹⁰⁴ Postanowienie TK z 25 września 2015 r., SK 27/13, OTK ZU 2013, nr 8A, poz. 131.

¹⁰⁵ Wyrok TK z 29 października 2003 r., K 53/02, OTK ZU 2003, nr 8A, poz. 83.

¹⁰⁶ Wyrok TK z 27 maja 2008 r., SK 57/06; wyrok z 19 czerwca 2008 r., P 23/07, OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 82.

¹⁰⁷ Wyrok TK z 3 czerwca 1998 r., K 34/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 49; wyrok TK z 9 lipca 2002 r., K 1/02, OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 55; wyrok TK z 11 maja 2004 r., K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 41; wyrok TK z 23 lutego 2010 r., P 20/09, OTK ZU 2010, nr 2A, poz. 13; wyrok TK z 3 lipca 2012 r., K 22/09, OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 74; postanowienie – umorzenie TK z 25 czerwca 2014 r., K 22/13; postanowienie – umorzenie TK z 26 listopada 2015 r., SK 8/13, OTK ZU 2013, nr 10A, poz. 182.

¹⁰⁸ Wyrok TK z 3 kwietnia 2001 r., K 32/99, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 53.

¹⁰⁹ Wyrok TK z 3 kwietnia 2001 r., K 32/99, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 53.

¹¹⁰ Postanowienie TK z 7 maja 2008 r., SK 14/06, OTK ZU 2008, nr 4A, poz. 66.

¹¹¹ Wyrok TK z 18 grudnia 2007 r., SK 54/05, OTK ZU 2007, nr 11A, poz. 158.

informatycznego¹¹², administracja architektoniczno-budowlana¹¹³, administracja celna¹¹⁴, organy systemu oświaty¹¹⁵. Pojęcie administracji w wyróżnionych wyżej działach administracji publicznej obejmuje wszystkie organy (podmioty), które wykonują funkcje z zakresu administracji publicznej, zaliczane do tych działów. Sprawna administracja oznacza wówczas stan, w którym warunki sprawnego funkcjonowania spełniają wszystkie podmioty wykonujące działania w celu realizacji zadań z tych działów.

Sprawność ujmujemy także w wyrazie partykularnym, kiedy przedmiotem oceny jest nie tylko działalność „całej administracji” określonego działu administracji publicznej, ale działalność wybranych i konkretnych podmiotów – np. Państwowej Komisji Akredytacyjnej, zakładu karnego¹¹⁶ czy administracji sądu (sądowej)¹¹⁷. Przedmiotem oceny jest wówczas postępowanie wskazanych instytucji, których zachowanie wypełnia znamiona działania administracji realizującej zadania publiczne (odpowiednie zorganizowanie, pozwalające na sprawne wykonywanie tych zadań). Administracja w omawianym tutaj wyrazie ujmuje zachowania podmiotu, który wykonuje zadania (funkcje) z zakresu administracji publicznej¹¹⁸.

O sprawnej administracji mówimy wreszcie, odnosząc ją do wewnętrznej organizacji (ustroju) podmiotów (instytucji) wykonujących funkcje władzy publicznej. Trybunał Konstytucyjny widzi zależność między sprawną administracją a jej układem ustrojowym¹¹⁹ (strukturą organizacyjną¹²⁰). Układ (organizacja, ustrój) może wspierać administrację w realizacji jej zadań – zwłaszcza z zakresu administracji publicznej¹²¹ (kompetencji¹²², właściwości¹²³) co pozwala na jej sprawne działania lub też utrudnia osiągnięcie takiego stanu. Szczególną wartością tak rozumianej administracji jest jej substrat osobowy (urzędnicy¹²⁴, pracownicy¹²⁵, kadry¹²⁶). Sprawność instytucji (organu) wiązana jest

¹¹² Wyrok TK z 6 marca 2012 r., K 15/08, OTK ZU 2012, nr 3A, poz. 24.

¹¹³ Wyrok TK z 21 września 2009 r., P 46/08, OTK ZU 2009, nr 8A, poz. 124.

¹¹⁴ Wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., P 9/04, OTK ZU 2005, nr 1A, poz. 9; wyrok TK z 20 czerwca 2005 r., K 4/04, OTK ZU 2005, nr 6A, poz. 64.

¹¹⁵ Postanowienie TK z 7 maja 2013 r., U 8/12, OTK ZU 2013, nr 4A, poz. 47.

¹¹⁶ Postanowienie TK z 20 lipca 2004 r., SK 31/03, OTK ZU 2004, nr 7A, poz. 78; postanowienie TK z 11 września 2012 r., SK 19/12, OTK ZU 2014, nr 8A, poz. 98.

¹¹⁷ Wyrok TK z 22 listopada 2010 r., P 28/08, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 105.

¹¹⁸ Por. wyrok TK z 23 lutego 2010 r., P 20/09.

¹¹⁹ Wyrok TK z 21 marca 2005 r., P 5/04, OTK ZU 2005, nr 3A, poz. 26.

¹²⁰ Wyrok TK z 12 lipca 2011 r., K 26/09, OTK ZU 2011, nr 6A, poz. 54; wyrok TK z 4 listopada 2015 r., K 1/14, OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 163.

¹²¹ Postanowienie – umorzenie TK z 3 lutego 2004 r., SK 12/02, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 11; wyrok TK z 16 listopada 2004 r., P 19/03; wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07.

¹²² Wyrok TK z 10 września 2001 r., K 8/01, OTK ZU 2001, nr 6, poz. 164.

¹²³ Wyrok TK z 28 października 2015 r., K 21/14, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 152.

¹²⁴ Wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., P 26/12, OTK ZU 2014, nr 1A, poz. 3.

¹²⁵ Postanowienie TK z 19 listopada 2014 r., P 15/13, OTK ZU 2013, nr 10A, poz. 115.

¹²⁶ Wyrok TK z 24 listopada 2008 r., K 66/07.

wówczas z osobami zatrudnionymi, które powinny posiadać odpowiednie kwalifikacje¹²⁷, co w perspektywnym ujęciu sprawności wspomaga uzyskanie owej sprawności w działaniach (postulatywne ujęcie sprawności w działaniach administracji).

9. Sprawność administracji odnoszona do układów organizacyjnych, które tworzą władzę wykonawczą państwa¹²⁸, wymaga czytelnego i właściwego ułożenia zadań i kompetencji (właściwości)¹²⁹ pomiędzy poszczególne części administracji publicznej (administracja rządowa; administracja samorządowa; administracja państwowa, która nie jest zaliczana do układu administracji rządowej¹³⁰; samorząd zawodowy¹³¹; administracja centralna i administracja terenowa itd.). Jedną z podstawowych zasad, która wyznacza kierunki dystrybucji zadań i przypisywanie ich do określonych układów organizacyjnych administracji, jest zasada decentralizacji¹³². Zasada decentralizacji jest dyrektywą określaną jako potrzeba publiczna¹³³, którą Trybunał Konstytucyjny uznaje za istotną dla osiągnięcia stanu funkcjonowania państwa określanego jako sprawne¹³⁴. Przywoływana jest w orzecznictwie trybunalskim zwykle jako wartość konstytucyjna, ukształtowana w elementach treściowych w doktrynie oraz zakorzeniona w orzecznictwie sądowym. Zasada decentralizacji wyznacza model podziału zadań administracji, sprzyjający sprawnym działaniom administracji i jej podmiotów, które łączy wspólna cecha relewantna – wykonywanie funkcji państwa¹³⁵ w interesie publicznym¹³⁶, co pozwala na zaliczanie podmiotów wykonujących te zadania do instytucji państwowych¹³⁷.

Wspomniana wyżej zasada decentralizacji rozważana z perspektywy zasady subsydiarności wyznacza miejsce samorządu terytorialnego w ustroju państwa jako element jego struktury¹³⁸. „Samorząd terytorialny jest jednym z podstawowych elementów administracji publicznej”¹³⁹, stanowiąc jej zdecentralizowaną formę¹⁴⁰. Takie usytuowanie samorządu terytorialnego (jego jednostki) niewątpliwie wyzwała pytania o jego sprawność w działaniach. Problematyka ta ogarnia zarówno aktywność administracyjną samorządu terytorialnego, jak i jego jednostek organizacyjnych (służb¹⁴¹). Można przyjąć, że sprawność działania samorzą-

¹²⁷ Wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., P 35/12, OTK ZU 2013, nr 5A, poz. 59.

¹²⁸ Postanowienie – umorzenie TK z 8 września 2004 r., SK 55/03.

¹²⁹ Postanowienie – umorzenie TK z 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK ZU 2010, nr 3A, poz. 27.

¹³⁰ Postanowienie – umorzenie TK z 2 grudnia 2015 r.

¹³¹ Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02; wyrok TK z 5 października 2005 r., SK 39/05; wyrok TK z 27 czerwca 2013 r., K 12/10, OTK ZU 2013, nr 5A, poz. 65.

¹³² Wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK ZU 2006, nr 6A, poz. 62.

¹³³ Postanowienie TK z 20 maja 2009 r., Kp 2/08, OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 26.

¹³⁴ Wyrok TK z 22 września 2009 r., SK 3/08.

¹³⁵ Wyrok TK z 16 listopada 2004., P 19/03.

¹³⁶ Wyrok TK z 25 marca 2010 r., P 9/08.

¹³⁷ Postanowienie – umorzenie TK z 6 listopada 2012 r., K 5/12, OTK ZU 2012, nr 10A, poz. 125.

¹³⁸ Wyrok TK z 15 kwietnia 2002 r., K 23/01, OTK ZU 2002, nr 2A, poz. 19.

¹³⁹ Wyrok TK z 24 listopada 2008 r., K 66/07.

¹⁴⁰ Wyrok TK z 3 listopada 1999 r., K 13/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 155.

¹⁴¹ Wyrok TK z 5 listopada 1997 r., K 22/97, OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 41.

du terytorialnego wyznacza aktywność na rzecz członków wspólnoty samorządowej, która charakteryzuje się cechami znamionnymi właściwymi dla dobrze zorganizowanej administracji¹⁴² (terminowość, skuteczność, sprawiedliwość proceduralna).

Za usprawiedliwione można również przyjąć uwzględnianie w ocenach sprawności działania samorządu terytorialnego jego relacje z administracją rządową, a zwłaszcza ustalone normatywnie zasady współdziałania. Współdziałanie może wspomagać jakość działania jednostek samorządowych, ujmowaną w kategoriach właściwych dla dobrej administracji lub też stanowić przeszkodę na drodze do osiągnięcia tej wartości.

Wartością szczególną, która determinuje kierunki ocen działalności samorządu terytorialnego jako administracji publicznej jest jego samodzielność jako instytucji odpowiedzialnej za realizację zadań publicznych. Sprawność podmiotu odpowiedzialnego za wykonywanie zadań państwa wymaga przeniesienia do jego sytuacji samodzielności, która jest gwarantowana prawnie – nie jest tylko ornamentem słownym. Pozbawienie samorządu terytorialnego samodzielności prawnej lub jej ograniczenie w sytuacji ponoszenia przez samorząd terytorialny odpowiedzialności za realizację zadań publicznych może znacząco osłabiać jego sprawność działania – zwłaszcza w sytuacji istotnego uzależnienia skutków działania samorządu od zachowań administracji rządowej¹⁴³ (np. niedostateczne współfinansowanie przez administrację rządową działalności jednostek samorządowych¹⁴⁴).

Sprawność można osiągnąć zwłaszcza przez zdolności i kompetencje urzędników oraz właściwą organizację podmiotu (instytucji) odpowiedzialnej za wykonywanie władzy publicznej o charakterze odpowiadającym działalności administracji oraz odpowiednie prowadzenie postępowań administracyjnych¹⁴⁵. Wykonywanie przez administrację powierzonych zadań wymaga zarazem przekazania środków finansowych na pokrycie kosztów działalności niezbędnej do realizacji tych zadań¹⁴⁶. Sprawne wykonywanie zadań wspomaga nie tylko ich finansowanie, ale także przyjęcie odpowiednich kryteriów owego finansowania, co orzecznictwo trybunalskie ujmuje jako adekwatność środków do kosztów działalności administracji (odpowiednie środki finansowe¹⁴⁷). Wymiar tych środków powinien mieć charakter optymalny wobec realizowanych zadań, co oznacza przekazanie środków określanych jako konieczne¹⁴⁸ czy też należy je ukształto-

¹⁴² Wyrok TK z 18 lutego 2003 r., K 24/02.

¹⁴³ Wyrok TK z 4 października 2000 r., P 8/00; wyrok TK z 8 października 2001 r., K 11/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 210.

¹⁴⁴ Wyrok TK z 4 grudnia 2007 r., K 26/05, OTK ZU 2007, nr 11A, poz. 153.

¹⁴⁵ Por. T. Barankiewicz, *Reformy ustrojowe w Polsce z perspektywy odbudowy i kształtowania etosu zawodowego urzędnika administracji publicznej*, [w:] T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek (red.), *Reformy ustrojowe w Polsce, 1989–1998–?*, Lublin 2014, s. 19 i n.

¹⁴⁶ Wyrok TK z 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108.

¹⁴⁷ Wyrok TK z 13 stycznia 1998 r., K 5/97, OTK ZU 1998, nr 1, poz. 3.

¹⁴⁸ Wyrok TK z 26 września 2006 r., K 1/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 110.

wać w proporcji do udziału administracji, np. samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych¹⁴⁹.

Właściwe określenie środków finansowych niezbędnych do wykonywania zadań przez administrację nie wystarcza dla zapewnienia jej sprawnego działania. Sprawność tę wspomagają działania instytucji publicznych odpowiedzialnych za finansowanie administracji. Dochodzi tym samym do skojarzenia w działaniach administracji publicznej sprawności funkcjonalnej ze sprawnością finansowania jej systemu, co orzecznictwo trybunalskie określa także jako efektywne funkcjonowanie systemu finansowania właściwych zadań publicznych¹⁵⁰. Efektywność tę oceniać można w kontekście wyróżnionej wyżej optymalizacji jako kryterium ustalania wielkości środków przeznaczonych na finansowanie kosztów funkcjonowania administracji. Optymalizacja finansowania zadań publicznych oznacza bowiem obowiązek także takiego kalkulowania finansowania działalności administracji, by nie doszło do ponoszenia kosztów funkcjonowania administracji w znacznych rozmiarach¹⁵¹.

10. Administracja w zasadzie powinna realizować odniesione do niej zadania publiczne przez podejmowanie właściwych postępowań¹⁵². Tworzą one tzw. sfery proceduralne administracji¹⁵³. Postępowania te charakteryzują czynności, które powinny przez swoją sekwencję i jakość realizować sprawność w wymiarze proceduralnym (sprawny bieg¹⁵⁴; szybki¹⁵⁵ czy bez zbędnej zwłoki przebieg postępowania, podjętego w celu załatwienia właściwej sprawy; sprawne działanie właściwego organu orzekającego¹⁵⁶; sprawne rozpoznanie sprawy¹⁵⁷). Szybkość postępowania jest wprawdzie wartością, która pozytywnie charakteryzuje działalność jako sprawną. Nie może jednak prowadzić do ograniczania praw podmiotowych adresatów działań administracji¹⁵⁸. Podlegają one bowiem ochronie prawnej z uwzględnieniem przede wszystkim postanowień Konstytucji. Sprawność oznacza więc terminowe załatwienie sprawy (terminowość¹⁵⁹) oraz bez zbędnej zwłoki¹⁶⁰. Postępowania, które charakteryzują

¹⁴⁹ Wyrok TK 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK ZU 2013, nr 7A, poz. 98.

¹⁵⁰ Wyrok TK z 6 listopada 2012 r., K 5/12.

¹⁵¹ Wyrok TK z 18 września 2014 r., K 44/12, OTK ZU 2014, nr 8A, poz. 92.

¹⁵² Wyrok TK z 3 lipca 2008 r., K 38/07.

¹⁵³ Por.: wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07, Z.U 2009, nr 1A, poz. 3.

¹⁵⁴ Wyrok TK z 22 października 2015 r., SK 28/14, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 157.

¹⁵⁵ Wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., K 42/02, OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 38.

¹⁵⁶ Wyrok TK z 12 kwietnia 2012 r., SK 21/11; wyrok TK z 1 lipca 2008 r., SK 40/07, OTK ZU 2008, nr 6A, poz. 101.

¹⁵⁷ Wyrok TK z 13 października 2015 r., SK 63/12, OTK ZU 2015, nr 9A, poz. 146; A. Lis, *Zasady postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji*, [w:] D. Gil (red.), *Korzenie i ewolucja instytucji prawa sądowego*, Lublin 2014, s. 362 i n.

¹⁵⁸ Wyrok TK z 5 lipca 2005 r., SK 26/04, OTK ZU 2005, nr 7A, poz. 78.

¹⁵⁹ Postanowienie – umorzenie TK z 13 lutego 2012 r., P 5/09, OTK ZU 2012, nr 2A, poz. 18.

¹⁶⁰ Wyrok TK z 11 grudnia 2002 r., SK 27/01, OTK ZU 2002, nr 7A/93; wyrok TK z 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, OTK ZU 2010, nr 5A, poz. 46; wyrok TK z 22 października 2015 r., SK 28/14; wyrok TK z 12 kwietnia 2012 r., SK 21/11; wyrok TK z 27 października 2015 r., K 5/14, OTK ZU 2015, nr 9A,

wskazane wyżej wartości, określać można jako rzetelne. Administracja realizuje w nich zadania publiczne przez wykonywanie funkcji orzeczniczych¹⁶¹. Tym samym sprawność administracji w wymiarze proceduralnym, którą charakteryzują szczególne i konkretne warunki, aktualizuje w istocie postulat sprawności w orzekaniu, co orzecznictwo trybunalskie określa jako sprawność orzeczniczą¹⁶².

Szczególne znaczenie ma działalność, która zmierza do określania w sposób władczy sytuacji adresatów administracji. Sprawna administracja to administracja prowadząca określone postępowania dla załatwienia indywidualnych spraw administracyjnych¹⁶³. Załatwienie sprawy przyjmuje zwykle sformalizowaną postać orzeczenia¹⁶⁴ (rozstrzygnięcia¹⁶⁵). Sprawność administracji możemy tym samym wiązać z postępowaniami, które służą załatwianiu spraw. Spełnienie w tych postępowaniach wymagań, które są odnoszone do sprawnego działania administracji, pozwala na uznanie za sprawne postępowań (administracyjnych, sądowych)¹⁶⁶, co też jest określane jako sprawne procedowanie¹⁶⁷. W istocie w takich ocenach postępowań administracyjnych – uznawanych za sprawne – chodzi o ich sprawny przebieg¹⁶⁸.

W zasadzie nie znajdujemy jednak w orzeczeniach trybunalskich wyjaśnień co do rozumienia sprawności administracji w jej ujęciu proceduralnym. Pewną wskazówką są przywoływane obok sprawnego przebiegu (toku¹⁶⁹) określenia, które wartościują postępowania w aspektach szczególnych (postępowanie powinno być szybkie¹⁷⁰, obiektywne¹⁷¹ lub bez narażania go na zarzut przewlekłości¹⁷²). Oznacza to, że wskazane wartości

poz. 150; o sprawności administracji ujmowanej w wymiarze proceduralnym – zob.: K. Chochowski, *W stronę wyższej kultury administrowania*, [w:] J. Sługocki (red.), *op. cit.*, s. 643; też: Z. Kmiecik, *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 11, s. 11 i n.

¹⁶¹ Wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., P 35/12.

¹⁶² Postanowienie TK z 2 kwietnia 2009 r., P 6/09, OTK ZU 2009, nr 4A, poz. 58.

¹⁶³ Wyrok TK z 12 maja 2008 r., SK 43/05, OTK ZU 2008, nr 4A, poz. 57.

¹⁶⁴ Wyrok TK z 8 maja 2012 r., K 7/10, OTK ZU 2013, nr 5A, poz. 65.

¹⁶⁵ Postanowienie – umorzenie TK z 13 grudnia 2011 r., SK 28/09, OTK ZU 2011, nr 10A, poz. 126.

¹⁶⁶ Wyrok TK z 12 września 2006 r., SK 21/05, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 103; wyrok z 13 marca 2012 r., P 39/10, OTK ZU 2012, nr 3A, poz. 26.

¹⁶⁷ Postanowienie – umorzenie z 21 maja 2013 r., K 11/13, OTK ZU 2013, nr 4A, poz. 52.

¹⁶⁸ Wyrok TK z 2 października 2006 r., SK 34/06, OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 118; wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06, OTK ZU 2008, nr 3A, poz. 39; wyrok TK z 18 lutego 2009 r., Kp 3/08, OTK ZU 2009, nr 2A, poz. 131; postanowienie – umorzenie z 25 listopada 2015 r., P 12/14, OTK ZU 2015, nr 10A, poz. 178.

¹⁶⁹ Wyrok TK z 17 listopada 2008 r., SK 62/06, OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 155.

¹⁷⁰ Wyrok TK z 10 lipca 2006 r., K 37/04, OTK ZU 2006, nr 7A/79; wyrok TK z 6 lutego 2007 r., P 25/06; wyrok TK z 15 kwietnia 2009 r., SK 28/08; wyrok TK z 4 listopada 2010 r., K 19/06, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 96; wyrok TK z 8 października 2013 r., K 30/11; wyrok TK z 22 października 2013 r., SK 14/11.

¹⁷¹ Wyrok TK z 11 grudnia 2008 r., K 33/07, OTK ZU 2008, nr 10A, poz. 177.

¹⁷² Wyrok TK z 22 października 2015 r., SK 28/14.

nie wypełniają treści sprawnego postępowania. Tym samym to także inne wartości charakteryzują sprawne postępowanie administracji.

Określone wskazówki co do elementów treściowych sprawności w postępowaniach znajdujemy w orzeczeniach trybunalskich, kiedy wskazuje na przesłanki „właściwej procedury”¹⁷³. Przesłanki te nie zostały jednak usystematyzowane i nie tworzą utrwalonego katalogu wartości, które charakteryzują procedury prowadzone przez administrację (prawidłowość ustaleń faktycznych¹⁷⁴, zachowanie gwarancji procesowych stron – uczestników postępowań¹⁷⁵, obiektywne i merytoryczne rozstrzygnięcie¹⁷⁶, właściwa forma rozstrzygnięcia¹⁷⁷). W istocie – sprawne procedowanie powinno kojarzyć się z elementem racjonalności w wyborach organu administracji, których granice określają regulacje prawne. Tym samym sprawne procedowanie¹⁷⁸ (rozpoznanie¹⁷⁹ czy rozpatrzenie¹⁸⁰) sprawy oznacza jego weryfikację z uwzględnieniem szczególnych i swoistych dla tych postępowań ocen lub kryteriów – przez konfrontowanie podejmowanych w postępowaniach czynności¹⁸¹ z właściwymi regulacjami prawnymi¹⁸² czy metodyką pracy organu władzy publicznej.

Zgodność postępowań administracji z właściwymi regulacjami prawnymi oznacza stan określany jako formalizm¹⁸³ w działaniach administracji i oznacza pozytywną ich ocenę. Trybunał Konstytucyjny ocenia natomiast krytycznie nadmierny rygoryzm czy formalizm procedury administracyjnej czy innej, w której administracja wykonuje zadania¹⁸⁴. Nie uznaje zarazem rygoryzmu proceduralnego za właściwość, którą należy oceniać krytycznie. Uznaje go za właściwy, służy bowiem m.in. sprawności postępowania¹⁸⁵. Prowadzi bowiem do pewności prawa i stabilności sytuacji uczestników postępowań¹⁸⁶, prowadzonych przez administrację, co służy ochronie sytuacji strony w postępowaniach administracyjnych¹⁸⁷.

11. Działalność administracji podlega nadzorowi i kontroli, a formy nadzoru i kontroli określają właściwe regulacje, odpowiednie dla rodzaju rozstrzyganych spraw i form załatwiania spraw. Podstawowym kryterium weryfikacji działań administracji jest legalność,

¹⁷³ Postanowienie – umorzenie z 23 października 2006 r., SK 66/05, OTK ZU 2006, nr 9A, poz. 140.

¹⁷⁴ Wyrok TK z 22 września 2009 r., P 46/07, OTK ZU 2009, nr 8A, poz. 126.

¹⁷⁵ Wyrok TK z 19 października 2004 r., K 1/04, OTK ZU 2004, nr 9A/93.

¹⁷⁶ Wyrok TK z 6 grudnia 2011 r., SK 3/11, OTK ZU 2011, nr 10A, poz. 113.

¹⁷⁷ Wyrok TK z 25 lipca 2012 r., K 14/10, OTK ZU 2012, nr 7A, poz. 83.

¹⁷⁸ Postanowienie – umorzenie TK z 31 marca 2009 r., K 48/07.

¹⁷⁹ Postanowienie – umorzenie TK z 19 października 2010 r., P 24/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 55.

¹⁸⁰ Wyrok TK z 12 maja 2011 r., P 38/08, OTK ZU 2011, nr 4A, poz. 33; wyrok TK z 2 lipca 2003 r., K 25/01, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 60.

¹⁸¹ Wyrok TK z 19 czerwca 2012 r., P 41/10, OTK ZU 2012, nr 6A, poz. 65.

¹⁸² Np. co do terminów załatwiania spraw – por. postanowienie – umorzenie TK z 25 sierpnia 2003 r., U 17/02, OTK ZU 2003, nr 7A, poz. 78.

¹⁸³ Postanowienie – umorzenie TK z 3 czerwca 2014 r., SK 62/12.

¹⁸⁴ Wyrok TK z 30 października 2012 r., SK 8/12.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ Postanowienie – umorzenie TK z 10 października 2007 r., SK 56/06, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 113.

¹⁸⁷ Wyrok TK z 6 października 2009 r., SK 46/07, OTK ZU 2009, nr 9A, poz. 132.

co znajduje uzasadnienie w Konstytucji i jest potwierdzone w odpowiednich regulacjach ustawowych, które obowiązują administrację¹⁸⁸. Kryterium kontroli administracji jest także jej sprawność, jeżeli elementy konstrukcyjne sprawności zostały ukształtowane w owych regulacjach, co oznacza nadanie jej pewnego wyrazu normatywnego.

Trybunał Konstytucyjny widzi granice uznawania (uwzględniania) sprawności jako kryterium oceny stopnia poprawności postępowań, które podjęto w celu rozstrzygnięcia spraw z zakresu administracji publicznej. Sprawna administracja nie oznacza administracji, która w postępowaniach orzeka arbitralnie¹⁸⁹ czy w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację adresatów jej działalności¹⁹⁰, co może prowadzić do „niepokojącego rozchwiania procesów interpretacji prawa”¹⁹¹. Wskazane wyżej skutki zachowań nie mogą tym samym uzasadniać oceny działalności administracji jako sprawnej administracji¹⁹². Sprawność w działaniach administracji oznacza bowiem działanie w sposób przewidywalny¹⁹³, co jest przesłanką poczucia pewności adresatów działań administracji ujęcia ich sytuacji prawnej w sposób odpowiadający woli prawodawcy. Akceptacja dla arbitralności i dowolnego różnicowania sytuacji stron postępowań prowadzonych przez administrację może prowadzić do przejmowania przez organ nadzoru (kontroli) uprawnień organu właściwego w sprawie załatwianej przez narzucanie organowi załatwiającemu sprawę przesłanek rozstrzygnięcia¹⁹⁴.

Cechy sprawnej administracji są przedstawiane także przez wskazanie na przesłanki, które stoją w opozycji do wartości nadających działaniom administracji cechę sprawności – ich wystąpienie usprawiedliwia uznanie działań administracji za nieprawidłowe¹⁹⁵; tym samym można uznać, że wartości stanowiące przeciwieństwo wobec przesłanek uzasadniających krytykę działań administracji i stanowiące podstawę jej określania jako niesprawnej, charakteryzują administrację jako sprawną. Administracja osiąga stan sprawności czy powraca do niego w pewnych okolicznościach także przez usunięcie z działalności elementów, które przeczą działaniom uznawanym za sprawne, co publicystycznie jest też określane jako występowanie w działalności administracji istotnych komplikacji¹⁹⁶.

¹⁸⁸ Wyrok TK z 12 kwietnia 2005 r., K 30/03 OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 35.

¹⁸⁹ Wyrok TK z 17 lipca 2007 r., P 19/04, OTK ZU 2007, nr 7A, poz. 78.

¹⁹⁰ Postanowienie TK z 15 grudnia 2008 r., SK 84/06, OTK ZU 2008, nr 10A, poz. /189.

¹⁹¹ Wyrok TK z 25 października 2004 r., SK 33/03, OTK ZU 2004, nr 9A, poz. 94.

¹⁹² Por.: postanowienie TK z 15 grudnia 2008 r., SK 84/06.

¹⁹³ Postanowienie TK z 7 lipca 2004 r., SK 69/03, OTK ZU 2004, nr 7A, poz. 75.

¹⁹⁴ Por. Wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., K 45/07.

¹⁹⁵ Wyrok TK z 26 listopada 2001 r., K 2/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 254; wyrok TK z 15 listopada 2010 r., P 32/09, OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 100.

¹⁹⁶ Wyrok TK z 13 grudnia 2004 r., K 20/04, OTK ZU 2004, nr 11A, poz. 115.

Administracja niesprawna to przede wszystkim administracja, która dopuszcza się zaniedbań¹⁹⁷ lub podejmująca działania nieracjonalne¹⁹⁸. Stwierdzenie powyżej wzmiankowanych okoliczności, charakteryzujących administrację niesprawną, nie wystarcza. Zarzut niesprawności wymaga uzasadnienia przez wskazanie na konkretne elementy charakteryzujące zachowania administracji jako zaniedbania lub nieracjonalne. Zarzuty takie należy wspierać przez ich wywodzenie z treści odpowiednich regulacji prawnych, które co najmniej nie usprawiedliwiają takich zachowań. Takim szczególnym i kwalifikowanym zarzutem jest zarzut „bezprawności działania administracji”¹⁹⁹.

Administracja konfrontowana z obowiązkiem podejmowania działań legalnych (zgodnych z prawem) jest administracją sprawną w tym znaczeniu, że nie dopuszcza się zaniedbań czy też nie podejmuje działań nieracjonalnych, co oznacza stanowiących obrazę (naruszenie) prawa. Tym samym sprawność oznacza także zachowanie, którego przejawem jest bierność administracji, oceniana w pewnych okolicznościach jako stan pozytywny, kiedy administracja powstrzymuje się od zachowań²⁰⁰ niezgodnych z prawem czy też wprawdzie usprawiedliwionych w świetle obowiązujących regulacji prawnych, jeżeli podjęcie czynności (postępowania) byłoby nieracjonalne, co podlega ocenie przy uwzględnieniu przesłanek o charakterze ekonomicznym czy organizacyjnym. Przykładem nieracjonalnego zachowania jest przeciąganie postępowania²⁰¹ określane jako jego przedłużanie²⁰² czy też przewlekłość postępowania²⁰³, czy jego długotrwałość²⁰⁴. Wskazane wyżej cechy postępowań administracyjnych przeczą postulatowi o ich sprawności, a odstępianie od niego powinno być usprawiedliwione ochroną innej i szczególnie chronionej wartości oraz uzasadnione przez wskazanie na merytoryczne, ujęte w prawie przesłanki, usprawiedliwiające ochronę interesu publicznego lub indywidualnego czy też obowiązujące do tej ochrony²⁰⁵.

12. Orzecznictwo trybunalskie uznaje sprawną administrację za wartość o szczególnym znaczeniu, która charakteryzuje sytuację administracji wobec adresatów jej działań – zwłaszcza w związku z wykonywaniem władzy publicznej. Sprawna administracja jest bowiem wartością, która jest zakorzeniona w systematyce Konstytucji RP. Treść sprawnej administracji nie jednak jednoznaczna i trwale ustalona w orzecznictwie trybunalskim. Trybunał raczej podąża za poglądami doktryny czy orzecznictwem sądowym przy wskazywaniu

¹⁹⁷ Wyrok TK z 15 października 2008 r., P 32/06, OTK ZU 2008, nr 8A, poz. 138.

¹⁹⁸ Wyrok TK z 17 czerwca 2003 r., P 24/02, OTK ZU 2003, nr 6A, poz. 55.

¹⁹⁹ Postanowienie TK z 4 czerwca 2013 r., SK 46/12, OTK ZU 2013, nr 5A, poz. 66.

²⁰⁰ Wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK ZU 2007, nr 1A, poz. 2.

²⁰¹ Wyrok TK z 23 lipca 2013 r., P 4/11, OTK ZU 2013, nr 6A, poz. 82.

²⁰² Wyrok TK z 17 października 2010 r., P 10/10, OTK ZU 2010, nr 8A, poz. 78.

²⁰³ Postanowienie TK z 13 lutego 2012 r., P 5/09.

²⁰⁴ Wyrok TK z 11 kwietnia 2012 r., SK 21/11, OTK ZU 2012, nr 4A, poz. 38.

²⁰⁵ Por. wyrok TK z 17 października 2010 r., P 10/10.

na miejsce wyróżnianych elementów w treści sprawnej administracji. W istotnym stopniu uwzględnia również nadane przez naukę znaczenie tych elementów w interpretacji tej treści. Widać zarazem pewne rozbieżności w orzecznictwie trybunalskim odnośnie do innych i szczególnych wartości, które w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego kształtują dobrą administrację. Trybunał, uznając sprawność za walor istotny dobrej administracji, wyróżnia skuteczność czy rzetelność jako komponenty sprawności czy też, idąc za niektórymi poglądami nauki administracji czy nauk o organizacji i zarządzaniu, konfrontuje z nimi sprawność, nadając jej wymiar szczególny przez klasyfikowanie sprawności jako dobro prawne. Dobro to jest aktualizowane po stronie beneficjentów administracji przez przysługujące im prawo podmiotowe do sprawnej administracji²⁰⁶. Treść tego prawa kształtują regulacje szczególne prawa materialnego oraz procedur administracyjnych i sądowych.

Efficient administration in the constitutional tribunal jurisprudence

Abstract

The Constitutional Court regards an efficient administration as a component of good administration in its jurisprudence. Effectiveness and reliability are found other components of good administration. However, the view that efficient administration is a value distinct from good administration is also reflected in some Constitutional Court judgments. Its origins lay in the Constitution of 1997. Substance of efficient administration is also a subject of analysis in the Constitutional Court jurisprudence. In this field of analysis the Court takes into account achievements of constitutional law science and administrative law science. The Court view on the components of the substance of efficient administration is not fully shaped. The Constitutional Court finds that an individual can exercise a right to efficient administration in its relations with the administration.

Keywords

Constitutional Tribunal, good administration, efficient administration, individual right to good administration, administration, public authority.

Wykaz literatury

- Banaś G., *Sprawna administracja warunkiem do budowy nowoczesnego społeczeństwa*, [w:] J. Sikorski (red.), *Sprawność administracji państwowej i samorządowej*, Kielce 2007
- Barankiewicz T., *Reformy ustrojowe w Polsce z perspektywy odbudowy i kształtowania etosu zawodowego urzędnika administracji publicznej*, [w:] T. Stanisławski, B. Przywora, Ł. Jurek (red.), *Reformy ustrojowe w Polsce, 1989–1998–?*, Lublin 2014
- Bielecki L., *Prawo do dobrej administracji jako wzmocnienie efektywności ochrony praw człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, T. 3, Toruń 2015

²⁰⁶ Por. A. Panasiuk, *op. cit.*, s.113.

- Bonusiak E., *Prawo do dobrej administracji jako kategoria prawna*, „Administracja” 2013, nr 1
- Chochowski K., *W stronę wyższej kultury administrowania*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, Wrocław 2014, s. 643
- Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008
- Jastrzębski B., *Wybrane zagadnienia sprawnego działania administracji publicznej*, [w:] Z. Czarnik [et al.] (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000
- Jeżewski J., *Zasada rule of law jako aksjologiczne kryterium działania administracji państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, Wrocław 2014
- Kisała M., *Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych”, t. XXV, 2015, nr 1
- Korczak J., *O pojęciu sprawności administracji*, [w:] Z. Czarnik [et al.] (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2011
- Kozicka B., Pierzchała E., *Sprawność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym jako wymiar dobra publicznego*, [w:] M. Woźniak, E. Pierzchała (red.), *Dobra publiczne w administracji. Public goods in administration*, Toruń 2014
- Kmieciak Z., *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 11
- Lis A., *The Right to Good Administration – Outline*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2014, nr 3
- Lis A., *Zasady postępowania administracyjnego a prawo do dobrej administracji*, [w:] D. Gil, (red.), *Korzenie i ewolucja instytucji prawa sądowego*, Lublin 2014
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasada sprawności działań administracji (zasada efektywności)*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009
- Panasiuk A., *Prawo podmiotowe jednostki do dobrej administracji jako wyznacznik sprawnego państwa*, „Problemy Prawa i Administracji” 2012, nr 1–2
- Piekara A., *Jakość administracji w Polsce. Kultura – etyka – sprawność – praworządność. Zarys współczesnej problematyki*, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk (red.), *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, Lublin–Warszawa 2010
- Płoskonka J., *Rzetelność i sprawność działań instytucji publicznych*, „Kontrola Państwa” 2013, nr 1

- Supernat J., *Dobra administracja w prawie Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 1, Wrocław 2014
- Sześciło D., *Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013
- Zavgorodnia V., *Good governance and the right to good administration: global context and perspectives for Ukraine*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, K. Flaga-Gieruszyńska, D. Wacinkiewicz (red.), *Obywatel – państwo – społeczność międzynarodowa, Citizen – state – international community*, Warszawa 2014