

Izabela Niczyporuk¹

**Konstytucyjna zasada rzetelności i sprawności działania
instytucji publicznych na tle linii orzeczniczej Trybunału
Konstytucyjnego w latach 2006–2016**

Słowa kluczowe: zasada rzetelności i sprawności, preambuła, Konstytucja, Trybunał Konstytucyjny, działanie instytucji publicznych, orzecznictwo

Keywords: the principle of fairness and efficiency, preamble, the Constitution, the Constitutional Court, the operation of public institutions, case law

Streszczenie

Artykuł przedstawia wybraną linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wyroków odwołujących się do rzetelności oraz sprawności instytucji publicznych. Zasada zawarta w tytule została wyrażona przez polskiego ustrojodawcę w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. We wstępie zostają wskazane różne stanowiska doktryny dotyczące normatywnego charakteru preambuły. Ze względu na brak definicji legalnej autorka definiuje pojęcie „rzetelność” oraz „sprawność”, a także „rzetelność państwa” i „sprawność państwa”. Niniejszy artykuł w swojej zasadniczej części uwzględnia orzeczenia TK wydane w latach 2006–2016. Przyjęty czasookres warunkowany jest wydanym w 2006 r. orzeczeniem, w treści którego zasada rzetelności i sprawności została nazwana „zasadą”, a TK uznał jej normatywny charakter. Wyroki zostały omówione w kolejności chronologicznej. Celem artykułu jest wykazanie istoty znaczenia zasady rzetelności i sprawności państwa jakie nadaje jej omawiane orzecznictwo. Założeniem jest również zwrócenie uwagi na Wstęp do Konstytucji RP jako jej istotny fragment.

¹ Autorka jest doktorantką w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. E-mail: izabela.niczyporuk@wp.pl.

Summary

The constitutional principle of the reliability and efficiency of public institutions in the case law of the Constitutional Court in the years 2006–2016

The article presents selected line of jurisprudence of the Constitutional Court with regard to judgments referring to the reliability and efficiency of public institutions. The principle indicated in its title was expressed by Polish constitutional lawmaker in the preamble to the Polish Constitution of 1997. In the introduction, there are identified various positions of doctrine regarding the normative character of the preamble. Due to the lack of a legal definition the author defines the concept of “fairness” and “efficiency”, and “the integrity of the state” and “the efficiency of the state”. This article in its essential part takes into account judgements of the Constitutional Tribunal issued in 2006–2016. Adopted timing is determined by the judgement of the Tribunal passed in 2006, where the principle of fairness and efficiency has been called the “principle” and where the Court recognised its normative character. The judgments are discussed in chronological order. The aim of this article is to show the substantial meaning of the principle of fairness and efficiency of the state which was provided in discussed court cases. The idea is also to draw attention to the Introduction to the Constitution as its important part.

✱

I.

Definiując pojęcie „rzetelność” i „sprawność” należy odnieść się do ich słownikowego znaczenia oraz dorobku doktryny, gdyż w polskim prawie brakuje ich definicji legalnej. Słownik języka polskiego określa „rzetelność” utożsamia z uczciwością, sumiennością oraz solidarnością². Jej leksykalnym przeciwieństwem jest nierzetelność, lekkomyślność, czy też zwodniczość³. W literaturze „rzetelność” jest definiowana jako wyznacznik określenia sposobu działania, który przejawia się w regułach postępowania właściwych dla osiągnięcia konkretnego celu⁴. Jak już

² *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1985, s. 161.

³ A. Dąbrówka, E. Geller, *Słownik antonimów*, Warszawa 1995, s. 425; L. Murat, *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2014, nr 4, s. 61.

⁴ Zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych w kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 103.

była mowa, kontrola państwowa wykorzystuje rzetelność jako swoiste konstytucyjne kryterium. Literatura przedmiotu wskazuje, iż tego kryterium „nie może podważyć żadna ustawa zwykła, ustawy regulujące urząd samorządu terytorialnego włączając”⁵. Z kolei „rzetelność państwa” przez doktrynę rozumiana jest jako należyte, staranne oraz solidne wypełnianie przez państwo swoich zadań – funkcji, które są tożsame z głównymi kierunkami działalności organizacyjnej państwa⁶. Po raz pierwszy kryterium „rzetelność” pojawiło się w ustawie z 1949 r. dotyczącej kontroli państwowej⁷.

„Sprawność” jest definiowana np. jako efektywność lub bezproblemowość związana z podejmowaniem decyzji. Natomiast „sprawność państwa” związana jest ze strukturą władzy publicznej nastawioną na efektywną realizację wyznaczonych mu celów. Jednocześnie należy pamiętać o rozróżnieniu „sprawności państwa” od „dobrego rządzenia”. Określenia nie są sobie tożsame⁸. W celu ukazania sprawności państwa należałoby dokonać analizy wszystkich jego sfer działalności⁹. Omawiana „sprawność państwa” była również przedmiotem dyskusji ze względu na przyjęcie przez Polskę nowej strategii rozwoju. Dokument nazwano „Sprawność Państwa 2020”¹⁰.

II.

Dokonując analizy preambuły – wstępu do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. uwidocznione zostają dwa cele główne przyświecające uchwaleniu tego aktu¹¹. Pierwszym z nich było zagwarantowanie jednostce praw obywatelskich.

⁵ W. Sokolewicz, *Artykuł 203*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 8.

⁶ Szerzej na temat funkcji państwa: R.M. Małajny, *Funkcje państwa i zakres ich konstytucjonalizacji (prolegomena)*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 51; G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 64.

⁷ Ustawa z 9 marca 1949 r. o kontroli państwowej, (Dz.U. Nr 13 poz. 74).

⁸ „Dobre rządzenie” wymiennie jest używane z określeniem „dobra administracja”. Szerzej: A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.

⁹ Zob. A.J. Dębicka, *Sprawność państwa*, Warszawa 2008.

¹⁰ Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą Nr 17 z 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, (M.P. 2013, poz.136).

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Drugim, istotniejszym z punktu widzenia obranej tematyki artykułu było zapewnienie rzetelności oraz sprawności działania instytucji publicznych¹². Celem samej preambuły jest wskazanie historycznych podstaw Konstytucji, wyrażenie konstytucyjnej tożsamości państwa, ustanowienie podstawowych wskazówek systemu wartości, a także określenie kierunków wykładni zasadniczej części Konstytucji¹³.

W doktrynie prawa konstytucyjnego dają się wyróżnić dwa stanowiska w stosunku co do prawnego charakteru wstępu do tak ważnego aktu jakim jest konstytucja. Pierwsze, odmawia preambule znaczenia prawnego. Stanisław Bożyk zaznacza, iż Wstęp do Konstytucji nie ma charakteru normatywnego jednak stanowi istotną wskazówkę w procesie interpretacji ustawy zasadniczej¹⁴. Z kolei drugie stanowisko, potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny (dalej TK) w wyroku z 11 maja 2007 r. (K 2/07), stanowi iż „preambuła sama w sobie nie rodzi skutków prawnych dla adresatów aktu normatywnego, nie oznacza to jednak, że jest ona pozbawiona znaczenia normatywnego”¹⁵. Ryszard Małajny wskazuje, iż jeśli Wstęp do Konstytucji zawiera chociażby jedną normę prawną, należy uznać że całość posiada normatywną naturę¹⁶. W literaturze przedmiotu pojawia się również pogląd tzw. domniemania normatywności jedynie poszczególnych części składowych preambuły¹⁷. Jak zostało wyżej wykazane zdanie doktryny dotyczące normatywnego charakteru preambuły nie jest jednolite. Normatywność lub nienormatywność Wstępu do Konstytucji nie jest oczywista.

¹² Cele te zostały wskazane w następującym sformułowaniu. „pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność działania...”.

¹³ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 47; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Wydanie drugie – rozszerzone*, Warszawa 2008, s. 13.

¹⁴ S. Bożyk, *Etapy rozwoju współczesnego polskiego konstytucjonalizmu*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014, s. 68–69.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2007 r., K2/07, OTK ZU SA/2007, poz. 48.

¹⁶ R.M. Małajny, *Konstytucja*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013, s. 118–119.

¹⁷ Por. A. Gwiżdż, *Wstęp do Konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzcziński, Warszawa 1997, s. 183; M. Piechowiak, *Preambuła*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz, T. I. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 155.

Tytułowej zasady nie należy ograniczać jedynie do pewnych części składowych państwa (w tym przypadku do działania instytucji publicznych). Jej oddziaływanie sięga całego organizmu państwa. Rzetelność i sprawność działania instytucji odzwierciedla bowiem rzetelność i sprawność państwa. Taką intencję ustrojodawcy można odczytać z ogółu postanowień zawartych w polskiej ustawie zasadniczej.

W niniejszym miejscu zaznaczenia wymaga fakt, iż preambuła nie jest jedynym miejscem, w którym została sformułowana tytułowa, analizowana zasada. Na przykład, artykuł 45 ust. 1 Konstytucji wymienia cechy sądów, które *de facto* mają zapewnić rzetelność i sprawność działania władzy sądowniczej¹⁸. Przywołana charakterystyka sądu pozwala jednostce na rzetelny i publiczny proces¹⁹. Literalne użycie określenia „rzetelność” ustrojodawca zastosował również w art. 203 ust. 1 i 2 Konstytucji RP określającym kryteria kontroli Najwyższej Izby Kontroli (dalej NIK). Zgodnie z przywołanym przepisem organ ten może kontrolować działalność poszczególnych instytucji oraz jednostek pod kątem legalności, gospodarności oraz rzetelności. Niniejszy katalog posiada otwarty charakter, gdyż zgodnie z doktryną rzetelność można utożsamiać np. z poprawnością²⁰. Podkreślenia wymaga, iż przyjęte kryterium rzetelności jest znacznie szersze od wymienionej przez ustawę zasadniczą legalności²¹.

Wartości wskazane w tytule niniejszego artykułu są również elementem ustaw szczegółowych. Takim przykładem może być art. 12 ustawy Prawo prasowe nakładający na dziennikarzy obowiązek rzetelności zastosowany na etapie zbierania materiałów oraz informacji prasowych²².

Rzetelność i sprawność państwa oraz działania jego instytucji w oparciu o obie przesłanki w literaturze przedmiotu jest bardzo rzadko poruszana. Brakuje całościowych, przedmiotowych opracowań niniejszej kwestii. W związku

¹⁸ Zob. Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

¹⁹ Wyrok TK z 7 stycznia 1992 r., K 8/91, OTK ZU 1992, nr 5, s.76–84.

²⁰ Zob. I. Sierpowska, *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003, s. 74, 165–168.

²¹ Zob. K.A. Strzępek, *Znaczenie prawne wstępu do Konstytucji RP z 1997 roku. Rozważania oparte na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 192.

²² Ustawa z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.).

z jedynie częściowymi analizami wybranej części ustawy zasadniczej, mamy do czynienia ze swoistą luką, która ze względu na swoją aktualność oraz powagę wymaga szerszego omówienia, a także wypełnienia.

III.

Zgodnie z obraną tematyką celem artykułu jest przedstawienie wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat odwołujących się do zawartej w preambule Konstytucji RP zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Przyjęty czasookres uwarunkowany jest wydanym w 2006 r. orzeczeniem, w treści którego tytułowa rzetelność i sprawność została nazwana „zasadą”, a TK uznał wówczas jej normatywny charakter.

We wrześniu 2006 r. Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył wniosek posłów dotyczący przedmiotu oraz zakresu działalności komisji śledczej zajmującej się przekształceniami kapitałowymi na przestrzeni 17 lat²³. Sąd uzasadniając wyrok dokonał wykładni art. 111 ust. 1 Konstytucji dotyczącego możliwości powołania komisji śledczej. Jednocześnie sprecyzował standardy dotyczące powołania komisji w nawiązaniu do przedmiotowej zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Trybunał stwierdził, iż naruszenie przywołanego artykułu jest jednoznaczne z naruszeniem nakazu zawartego w preambule. W literaturze przedmiotu wyrok ten uznawany jest za jeden z bardziej doniosłych, gdyż zauważyć można, jak TK współstosował interpretacyjnie normę rzetelności i sprawności sformułowaną w preambule. Należy uznać, iż uzyskała ona wówczas normatywny walor. W ocenie Trybunału cel powołania komisji śledczej powinien być jasny i precyzyjny, w innym przypadku będzie on godził w rzetelność i sprawność instytucji publicznych. Do przedstawionego wyroku TK nawiązał w 2008²⁴. Przedmiotem orzeczenia było wówczas zbadanie sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez m.in. członków Rady Ministrów, Komendanta Głównego Policji, czy też Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego w okresie od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r.

²³ Wyrok TK z 22 września 2006 r., U 4/06, OTK ZU 2006, nr 8A, poz. 109.

²⁴ Wyrok TK z 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK ZU 2008, nr 9A, poz. 160.

3 listopada 2006 r.²⁵ TK orzekł w sprawie o zgodności z preambułą zaskarżonych przez wnioskodawców przepisów ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw²⁶. Część Konstytucji dotycząca rzetelności oraz sprawności działania instytucji publicznych została przez sąd zastosowana jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Dokonując wyroku sędziowie powołali się na fragment preambuły istotny z punktu widzenia niniejszego artykułu, jednak w orzeczeniu zabrakło szerszej wykładni rzetelności oraz sprawności. Pomimo wskazanych braków, w literaturze przedmiotu omawiany wyrok traktowany jest jako przełomowy w przedmiotowej kwestii, gdyż sąd konstytucyjny wprowadził do obrotu prawnego określenie „zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych”²⁷.

Kolejny ważny wyrok z punktu widzenia obranej tematyki artykułu zapadł 14 listopada 2006 r.²⁸ Orzeczenie to dotyczy działalności oraz statusu Społecznej Komisji Rewindykacyjnej. Instytucja ta działała na podstawie ustawy z 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez określone podmioty w wyniku wprowadzenia stanu wojennego²⁹. Trybunał w przywołanym orzeczeniu potwierdził, iż na mocy wyżej wymienionej ustawy ustawodawca mógł upoważnić organ pozasądowy do orzekania w sprawach rewindykacyjnych. Miał on pozostać pod kontrolą Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA). Jednocześnie Trybunał zaznaczył, iż organy administracji, którym zostały powierzone uprawnienia jurysdykacyjne muszą przestrzegać rzetelności i sprawności swoich działań. W przypadku analizowanej ustawy, jak uważa Kamil Andrzej Strzępek, jej przepisy wystarczyły by sąd konstytucyjny mógł z nich zrekonstruować normy ustawowe³⁰. Odwołanie się w orzeczeniu do rzetelności i sprawności bezsprzecznie „wzmocniło” motywy rozstrzygnięcia oraz wartość merytoryczną. Użyte sformułowanie od tej pory nabrało

²⁵ Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 147.

²⁶ Ustawa z 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, (Dz.U. Nr 175, poz. 1457).

²⁷ K.A. Strzępek, *op.cit.*, s. 194.

²⁸ Wyrok TK z 14 listopada 2006 r., SK 41/04, OTK ZU 2006, nr 10A, poz. 150.

²⁹ Ustawa z 25 października 1990 r., o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (Dz.U. 1996, Nr 143, poz. 661 ze zm.).

³⁰ K.A. Strzępek, *op.cit.*, s. 195.

normatywnego znaczenia³¹. W późniejszych latach sąd konstytucyjny coraz częściej odwoływał się do omawianej zasady.

Jednym z ważniejszych orzeczeń wydanych przez Trybunał Konstytucyjny (w obranym we wstępie artykułu okresie czasowym) jest wyrok z 11 maja 2007³². Przedmiotem postępowania były rozwiązania szczegółowe przewidziane przez ustawę z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów³³, czyli tzw. ustawę lustracyjną. W przywołanym orzeczeniu TK wskazał na rzetelność i sprawność państwa, która była celem ustawy stanowiącej przedmiot obrad sądu. W uzasadnieniu wyroku czytamy o wartościach chronionych przez preambułę Konstytucji zobowiązujących jednostkę do pamięci i wdzięczności w stosunku co do przodków, która nie byłaby możliwa (jak wskazał TK) bez trzech elementów: poszanowania podstawowych wolności i praw, zagwarantowania praw obywatelskich oraz zapewnienia rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych³⁴. Rzetelność i sprawność została przez sąd konstytucyjny przywołana w kontekście analizy rozwiązań przewidzianych przez ustawę w konfrontacji ich pod względem kontroli konstytucyjności. Interesujący, z punktu widzenia tematu artykułu fragment preambuły posłużył określeniu z jednej strony kontekstu społecznego przedmiotu orzeczenia. Z drugiej strony, kontekstu aksjologicznego zasady rzetelności i sprawności. W związku z powyższym należy uznać, iż został on przywołany jako dyrektywa wykładni funkcjonalnej³⁵.

W orzeczeniu wydanym 16 grudnia 2009 r. rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych została wykorzystana jako wzorzec kontroli konstytucyjności³⁶. Przedmiotem wyroku były przepisy ustawy z 4 września 2008 r. dotyczącej zmiany ustawy o dokumentach paszportowych oraz ustawy o opłacie skarbowej³⁷. Przedmiotem postępowania był art. 12 ust. 1, który poszerzył katalog osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplo-

³¹ Ibidem.

³² Wyrok TK z 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK ZU 2007, nr 5A, poz. 48.

³³ Dz.U. Nr 218, poz. 1592.

³⁴ Zob. K.A. Strzypek, *op.cit.*, s. 194.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08, OTK ZU 2009, nr 11A, poz. 170.

³⁷ Dz.U. 2010, Nr 8, poz. 51.

matycznego. Wnioskodawcą był Prezydent RP, który wskazywał, iż poszerzony katalog podmiotów godzi w zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Zarzut dotyczył również pominięcia w ustawie instytucji publicznych, przez co wyrażona we Wstępie Konstytucji zasada nie może być przez nie realizowana. Przywołano również argument, iż dostępność instytucji publicznych do otrzymania paszportu dyplomatycznego pozwoliłaby im na sprawną oraz rzetelną realizację zadań. W omawianej sprawie Trybunał przypomniał o wątpliwościach związanych z normatywnym charakterem preambuły. Wyjaśnił, iż brak jednolitości „wynika stąd, że z tekstu preambuły nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym”³⁸, jednak w świetle najnowszej doktryny konstytucyjnej jej treść jest wystarczająca do uznania jej normatywnego charakteru³⁹. Trybunał stwierdził także, iż „preambuła jest częścią tekstu Konstytucji, a jej wypowiedzi mogą mieć, na tle określonej sprawy, zwłaszcza w związku z konkretnymi przepisami Konstytucji, walor normatywny”⁴⁰. Z punktu widzenia zasady rzetelności i sprawności orzekł, iż w nawiązaniu do zaskarżonego przepisu nie została ona naruszona. W omówionym orzeczeniu przedmiotowe sformułowanie preambuły TK zastosował bezpośrednio, traktując je jako swoistą zasadę posiadającą normatywny charakter.

We wrześniu 2014 r. zapadł wyrok⁴¹ Trybunału dotyczący zasady rozliczania i opłacania składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne przez współnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością⁴². Skarżąca (os. prywatna) w uzasadnieniu wniosku do TK podkreślała, że „usprawnienie funkcjonowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie może stanowić samodzielnej przesłanki zróżnicowania ochrony prawa własności lub praw ma-

³⁸ Zob. również wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49.

³⁹ Por. L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 18; P. Chybalski, *Opinia do wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie katalogu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2008, nr 3/4, s. 242; S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, s. 61–70.

⁴⁰ Trybunał nawiązał również do orzeczenia z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127.

⁴¹ Wyrok TK z 25 września 2014 r., sygn. SK 4/12, OTK ZU nr 8A/2014, poz. 95.

⁴² Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2013, poz. 1442, 1623, 1650 i 1717 oraz 2014, poz. 567, 598 i 1146).

jątkowych wspólników spółek prawa handlowego⁴³. W odpowiedzi na przedstawioną argumentację Trybunał uznał, iż rzeczywiście preambuła Konstytucji stanowi o sprawności organów władzy publicznej w realizacji postawionych im zadań. Niemniej jednak, przywołana zasada nie jest wystarczająca do samodzielnego uzasadnienia ingerencji w prawa i wolności gwarantowane przez Konstytucję. Takie stanowisko Trybunał uzasadnił normatywnym znaczeniem wstępu do ustawy zasadniczej o czym była już wcześniej mowa. W przedstawionym wyroku podkreślono również stanowisko, iż zasada sprawności i rzetelności działalności instytucji publicznych została w preambule powiązana z zagwarantowaniem, a nie ograniczaniem praw jednostki. W związku z powyższym TK uznał, że zaliczenie wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością do katalogu podmiotów prowadzących pozarolniczą działalność jest wyrazem ochrony praw jednostki.

IV.

Wśród orzeczeń, w których sąd konstytucyjny nawiązał do zasady rzetelności i sprawności są wyroki dotyczące kontroli konstytucyjności przepisów ustawy o ustroju sądów powszechnych. Jeden z takich wyroków zapadł 15 stycznia 2009 r.⁴⁴ Przedmiotem postępowania była ocena konstytucyjności przepisów poszerzających zakres uprawnień Ministra Sprawiedliwości. Dotyczyły one swobody podjęcia decyzji w stosunku do przeniesienia, oddelegowania sędziego poza jego dotychczasowe miejsce pracy. Trybunał podkreślił, iż delegowanie sędziego do innego miejsca służy wsparciu na określony czas konkretnej części regionu oraz ma zapewnić wymiarowi sprawiedliwości rzetelność oraz sprawność działania. Artykuł 77 §1 pkt 1, 3 i 4 ustawy o ustroju sądów powszechnych z 27 lipca 2001 r. w rozumieniu TK był potrzebny ze względu na sprawność przeprowadzanych postępowań⁴⁵.

Kolejny, istotny wyrok (z punktu przyjętej tematyki artykułu), którego przedmiotem była ustawa o ustroju sądów powszechnych, zapadł 27 mar-

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Zob. wyroki TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU 2009, nr 1, poz. 3; z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU 2005, nr 10A, poz. 111; z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03 2004, nr 2A, poz. 8.

⁴⁵ Dz.U. 2015, poz. 133 ze zm.

ca 2013 r.⁴⁶ Postępowanie dotyczyło uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do tworzenia oraz znoszenia sądów, a także do ustalania ich siedzib i obszarów właściwości w drodze rozporządzenia. Wnioskodawcy podnosili zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów ustaw między, innymi z art. 10 Konstytucji dotyczącym trójpodziału władzy. Trybunał w uzasadnieniu wyroku podkreślił konieczność współdziałania władz w celu zagwarantowania rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Odrębność oraz niezależność sądów musi iść w przysłowiowej parze z równowagą między władzami zapewnioną w przywołanym wyżej konstytucyjnym artykule. Ustrój sądów według TK musi realizować dwie wytyczne. Zobowiązany jest do zapewnienia sądom jako instytucjom publicznym rzetelności oraz sprawności działania. Według Trybunału rzetelność działania sądów należy rozumieć jako ich bezstronność, niezależność, niezawisłość oraz sprawność. Dodatkowo sądy w miarę swoich możliwości nie mogą przedłużać prowadzonego postępowania poza czas, jaki jest temu konieczny. W wyroku został również wskazany cel oraz podstawowe założenie działania sądów. Zgodnie z omawianym orzeczeniem jest nim dążenie do rzetelnego i sprawnego wykonywania zadań publicznych. Zdaniem TK „sprawność postępowania, czyli jego terminowość i rzetelność, jest zaliczana do istotnych wartości procedur sądowych”.

Orzeczenia dotyczące ustawy o ustroju sądów powszechnych są szczególnie istotne z punktu widzenia obecnej sytuacji politycznej w Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do szeroko rozumianego sądownictwa. Ich waga jest znacząca również w kontekście relacji pomiędzy zasadą podziału władz oraz równoważenia się władz. Jak zostało zaznaczone Trybunał wielokrotnie podkreślał konieczność współdziałania władz w celu zagwarantowania rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. W rozumieniu sądu konstytucyjnego odrębność oraz niezależność sądów musi iść w parze z równowagą i trójpodziałem władz zapewnioną w art. 10 Konstytucji. Ustawa zasadnicza jest najważniejszym aktem prawnym w Polsce. Przepisy w niej zawarte są bezwzględne i nie podlegają dyskusji. Zgodnie z omówionymi orzeczeniami rzetelność oraz sprawność działania instytucji publicznych jest nierozdzielnie związana z trójpodziałem władzy. Zachwianie równowagi pomiędzy niniejszymi zasadami mogłoby spowodować utratę stabilności ustroju państwa.

⁴⁶ Wyrok TK z 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3A/2013, poz. 29.

Doświadczenia ostatniego roku pokazują jak naruszanie ustrojowych zasad negatywnie wpływa na całe funkcjonowanie państwa.

V.

Najnowszym, a zarazem najgłośniejszym medialnie orzeczeniem, w którym Trybunał odwołał się do rzetelności i sprawności jest wyrok wydany 9 marca 2016 r.⁴⁷ dotyczący ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁴⁸. Przywołana ustawa budziła wiele poważnych zarzutów ze strony różnych podmiotów, w tym instytucji publicznych. Ze względu na mnogość skarg Trybunał połączył wszystkie wnioski, gdyż dotyczyły one przepisów tej samej ustawy. Rozpatrzył je na jednej rozprawie. Wnioskodawcy podnosili niezgodność konkretnych przepisów ustawy „w związku z preambułą Konstytucji, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, przez to, że tworząc instytucję publiczną w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie naruszają zasady państwa prawnego w zakresie kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz zasadę racjonalności ustawodawcy”. Czytając powyższe orzeczenie uwagę zwraca argument, iż dane przepisy są „niekonstytucyjne w związku z preambułą Konstytucji przez to, że uniemożliwiają organowi konstytucyjnemu, którym jest Trybunał Konstytucyjny, rzetelne i sprawne działanie oraz ingerując w jego niezależność i odrębność od pozostałych władz, naruszają zasady państwa prawnego”.

W celu lepszego zrozumienia przywołanego orzeczenia należy sięgnąć również do jego uzasadnienia wygłoszonego przez sędziego sprawozdawcę, w którym wielokrotnie pojawia się nawiązanie do zasady rzetelności oraz sprawności. Zostaje ona wywołana m.in. w trakcie oceny mechanizmu orzekania Trybunału unormowanego grudniową ustawą. Sąd konstytucyjny podkreślił, iż poszczególne rozwiązania przewidziane przez ustawę szczegółową paraliżują pracę TK, co istotnie obniża sprawność jego działania.

W innym miejscu uzasadnienia wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca nie ma pełnej swobody ustalania tak podstawowych

⁴⁷ Wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, OTK ZU 2016, nr 1A, poz. 2.

⁴⁸ Ustawa z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, (Dz.U. poz. 2217).

dla działania organów władzy sądowniczej kwestii, jak np. liczebność składów orzekających (takie rozwiązanie przewidywała grudniowa nowelizacja ustawy o TK). Dalej czytamy, iż zgodnie z preambułą Konstytucji, regulując tę materię ustawodawca, jest zobowiązany zapewnić rzetelność i sprawność działania sądów oraz trybunałów. W związku z powyższym tzw. składy orzekające muszą zatem być skonstruowane w ten sposób, by gwarantowały rzetelne rozpoznanie sprawy, a to znaczy, iż muszą być one przede wszystkim bezstronne, niezależne i niezawisłe. Składy muszą być również sprawne, tzn. że ich działanie nie może być opóźnione bez uzasadnionej zwłoki.

Rozpatrując przepisy dotyczące sposobu procedowania przez Sejm nad przedmiotową ustawą TK zarzucił władzy ustawodawczej brak rzetelności i wnikliwości postępowania nad przedmiotem szczegółowej ustawy. W uzasadnieniu czytamy, iż nowe unormowanie wymagało nadania pracom ustawodawczym rozsądnych ram czasowych oraz poszanowania Regulaminu Sejmu.

VI.

Zasada rzetelności i sprawności zawarta w preambule polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. jak zostało przedstawione w powyższym artykule, wielokrotnie stanowiła istotny punkt orzeczeń wydawanych przez Trybunał Konstytucyjny na przestrzeni ostatnich 10 lat. Omówione wyroki nadały przedmiotowej zasadzie normatywny charakter. Przełom nastąpił w 2006 r. Do tego momentu sąd konstytucyjny nie mówił o zasadzie.

Jednocześnie należy pamiętać o braku legalnych definicji „rzetelności” i „sprawności”. Ten fakt wymaga wypełnienia. Ze względu na aktualność tematu oraz nowe trendy polityczne dotyczące chęci zmiany Konstytucji przez obecną większość parlamentarną panująca sytuacja powinna być bodźcem do wypełniania istniejącej luki prawnej. Jak zostało podkreślone we wstępie, zaprezentowana przeze mnie zasada rzetelności i sprawności jest materią pomijaną przez doktrynę prawa konstytucyjnego. Nie można również zapomnieć, iż omówioną ideę należy rozpatrywać w kategorii całego państwa, a nie jedynie jego pewnych części składowych.

Literatura

- Bożyk S., *Etapy rozwoju współczesnego polskiego konstytucjonalizmu*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, Białystok 2014.
- Chybalski P., *Opinia do wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie katalogu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2008, nr 3/4.
- Dąbrówka A., Geller E., *Słownik antonimów*, Warszawa 1995.
- Dębicka A.J., *Sprawność państwa*, Warszawa 2008.
- Garlicki L., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Gwiżdż A., *Wstęp do Konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997.
- Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
- Kowalik-Bańczyk K., *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych w kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Małajny R.M., *Funkcje państwa i zakres ich konstytucjonalizacji (prolegomena)*, [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999.
- Małajny R.M., *Konstytucja*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, red. R.M. Małajny, Warszawa 2013.
- Murat L., *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola Państwa” 2014, nr 4.
- Piechowiak M., *Preambuła*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961.
- Seidler G.L., Groszyk H., Pieniżek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003.
- Sierpowska I., *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawno-porównawcze*, Wrocław 2003.
- Sokolewicz W., *Artykuł 203*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2007.
- Strzępek K.A., *Znaczenie prawne wstępu do Konstytucji RP z 1997 roku. Rozważania oparte na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Wydanie drugie – rozszerzone*, Warszawa 2008.