

## Sprawność działania jednostek samorządu terytorialnego jako zasada konstytucyjna w wybranych tezach Trybunału Konstytucyjnego

dr hab. Paweł Sobczyk, ekspert NIST, prof. Uniwersytetu Opolskiego

### 1. Wprowadzenie

Polski ustrojodawca w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. wskazał na cele uchwalenia ustawy zasadniczej. Wśród nich, obok zagwarantowania praw obywatelskich, znalazły się rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych.

Polski ustawodawca natomiast, odwołał się do pojęcia sprawności w art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup> oraz w art. 68 ust. 6, art. 72b ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. w ustawie o samorządzie powiatowym<sup>2</sup>.

Trybunał Konstytucyjny zaś, w uzasadnieniu wyroku z 3 listopada 2006 r. stwierdził m.in., że „Zasada sprawnego i skutecznego państwa, wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), odnosi się więc do wszystkich podmiotów władzy publicznej, także do władz jednostek terytorialnych stanowiących części składowe państwa, będącego integralnym podmiotem, do którego w sposób całościowy odnosi się Konstytucja”<sup>3</sup>.

Niezależnie zatem od kwalifikacji charakteru preambuły ustawy zasadniczej i jej znaczenia w systemie prawa, postanowienia dotyczące sprawności działania instytucji publicznych trudno przecenić. Potwierdzeniem tego są przede wszystkim: aktywność ustawodawcy, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowiska formułowane przez przedstawicieli doktryny.

Sprawność działania jest przedmiotem zainteresowania wielu nauk, także w odniesieniu do samorządu terytorialnego, przez co można uznać, że ma charakter interdyscyplinary i to nie tylko w obrębie nauk prawnych. Pierwotne znaczenie dla zdefiniowania sprawności na gruncie nauki ma zapewne prakseologia, czyli nauka o sprawnym działaniu<sup>4</sup>. Podstawy prakseologii w Polsce stworzył Tadeusz

Kotarbiński, który opisał podstawowe walory sprawnego działania<sup>5</sup>.

Koncepcje Tadeusza Kotarbińskiego zostały następnie przeniesione na grunt nauki o administracji publicznej przez Jerzego Starościa i Witolda Kieżuna. Witold Kieżun podkreśla, że państwo jest organizacją, zgodnie więc z definicją składa się z ludzi, zadań, technologii, struktury i kierownictwa. Jej sprawnie działający model jest całością złożoną z części harmonijnie współprzyczyniających się do powodzenia, realizujących zbieżnie jednokierunkowe cele zgodne z celem całości<sup>6</sup>.

Przedmiotem niniejszego opracowania, zainspirowanego debatą nad pożądanymi i potencjalnymi zmianami lub uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej oraz XIV Forum Samorządowym, które odbyło się 8 czerwca 2018 r. w Szczecinie, nie jest jednak analiza z punktu widzenia prakseologii czy zarządzania, ale wskazanie wybranych implikacji dla jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się do sprawności działania instytucji publicznych. W związku z tym tytułowa problematyka zostanie ukazana z perspektywy prawa konstytucyjnego<sup>7</sup>.

---

ialnego z perspektywy prakseologii pisał m.in. A. Władysław, *Sprawność funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego – studia z zastosowaniem podejścia prakseologicznego*, „Samorząd Terytorialny” 1-2/2008, s. 17-27. Autor zwrócił uwagę na uwagę na pojęcie sprawności oraz jej podstawowe składowe, czyli skuteczność, ekonomiczność oraz korzystność. W Jego ocenie, „Wartości te nabierają specyficznego wymiaru w odniesieniu do organizmu tak złożonego jak samorząd terytorialny” (s. 17).

5 T. Kotarbiński, *Dzieła wszystkie. Prakseologia. Część I*, Wrocław–Warszawa–Kraków, s. 207-451.

6 W. Kieżun: *O sprawną administrację publiczną*, „Ius et Lex. Zeszyty”, nr (III) 1/2005, Warszawa 2005, [http://www.witoldkiezun.com/docs/iusetlex\\_012005.htm](http://www.witoldkiezun.com/docs/iusetlex_012005.htm), dostęp 29.06.2018 r.

7 O zasadzie sprawności działania organów samorządu terytorialnego na gruncie prawa administracyjnego pisał np. R. Budzisz, *Zasada sprawności w działaniu organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018, s. 195-204. Z kolei M. Kisała, *Zasada sprawności w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” Tom 25, 1/2015, s. 153-164.

1 Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000.

2 Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 995, 1000.

Słowo „sprawność” nie występuje w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

3 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU 10A/2006, poz. 147.

4 Na temat sprawności działania jednostek samorządu terytor-

## 2. Sprawność działania instytucji publicznych jako zasada konstytucyjna

Problematyka zasad konstytucyjnych – inaczej zasad ustroju państwa, zasad naczelnych, zasad ustrojowych – jest przedmiotem analizy praktycznie we wszystkich podręcznikach prawa konstytucyjnego oraz w licznych monografiach<sup>8</sup>. Dlatego też, ze względu na charakter niniejszego opracowania, warto wspomnieć jedynie o podstawowych kwestiach, bez szczegółowej ich analizy.

Zasady konstytucyjne to „najbardziej podstawowe, czy kardynalne, a więc o szczególnej doniosłości rozstrzygnięcia pochodzące od twórcy ustawy zasadniczej, które zawierają pewne kwalifikowane treści konstytucji”<sup>9</sup>. Jako idee przewodnie konstytucji, są wyodrębniane przed normami szczegółowymi i traktowane jako najważniejsze i stanowiące dla innych reguły interpretacyjne. Nadal aktualne pozostają postulaty formułowane na kanwie Konstytucji z 1935 r. przez K. Grzybowski. Pisał on m.in.: „W państwie, zwłaszcza demokratycznym, opartym na integracji każdego obywatela w państwo, naczelne zasady ustroju muszą być czymś więcej, niż normami prawnymi, muszą być czymś w rodzaju politycznego katechizmu obywatelskiego, muszą się stać przedmiotem wiary ludności”<sup>10</sup>.

Obecnie, w nauce prawa konstytucyjnego, zwraca się uwagę, że zasady konstytucyjne są **decyzjami politycznymi** autorytetu ustrojodawczego, wyrażonymi w postaci konstrukcji normatywnych, które determinują zakres praw i wolności człowieka oraz określają zasady organizacji i zakres kompetencji władz publicznych, tzn. takich, jak budowa organów naczelnych, administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Zasady konstytucyjne określa się także jako wyrażone w przepisach idee, wartości, pojęcia, które tworzą podstawy norm prawnych, reguł zachowania oraz wyznaczają kierunek pozostałych regulacji prawnych<sup>11</sup>. Tak rozumiane zasady określają przede wszystkim formę państwa, jego ustrój, system prawa, wolności, prawa i obowiązki jednostki oraz ochronę konstytucji.

Znaczenie zasad konstytucyjnych polega zatem na tym, że stanowią one podstawę ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa, a także statusu jednostki w państwie. Zasady konstytucyjne są źródłem interpretacji pozostałych przepisów i norm ustawy zasadniczej, przez

8 Warto w tym miejscu przywołać opracowanie M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 7–13 oraz wieloautorską monografię *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.

9 Z. Witkowski, *Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2011, s. 80. Przywołany autor uważa, iż zasady konstytucyjne zazwyczaj określają formę państwa, pozwalają w sposób bardziej precyzyjny zidentyfikować jego ustrój oraz odnoszą się do statusu jednostki w państwie.

10 K. Grzybowski, *Deklaracja praw z 23 kwietnia 1935 r. Komentarz prawniczy do części I ustawy konstytucyjnej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 31/1938, s. 5.

11 M. Kruk, *Konstytucyjne zasady...*, s. 7. Por. M. Kruk, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza państwa*, [w] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 16.

co stanowią punkt odniesienia dla innych postanowień konstytucji<sup>12</sup>.

Mając powyższe na uwadze, chociaż nie istnieje jeden uniwersalny katalog spisanych zasad konstytucyjnych, do zasad naczelnych Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. można zaliczyć zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Sprawność działania instytucji publicznych została wskazana przez ustrojodawcę jako cel uchwalenia ustawy zasadniczej. Niemniej jednak, jest także zasadą konstytucyjną m.in. w odniesieniu do samorządu terytorialnego, skoro zakres podmiotowy został określony niezwykle szeroko – „instytucje publiczne – przede wszystkim zgodnie z rozumieniem zasad prawa konstytucyjnego i administracyjnego.

## 3. Sprawność działania instytucji publicznych „tylko” w preambule Konstytucji RP

Sprawność działania instytucji publicznych, która została wskazana przez ustrojodawcę jako jeden z celów uchwalenia ustawy zasadniczej, stanowi także element aksjologii Konstytucji RP. Trzeba zaznaczyć, że aksjologiczne podstawy konstytucji jako nadrzędnego źródła prawa stanowionego są zazwyczaj formułowane w preambule, czyli w uroczystym wstępie, „w którym ustawodawca przedstawia motywy wydania aktu normatywnego, zamierzone cele, podstawowe wartości itp. Odczytać z niej można niejednokrotnie, jaka była *ratio legis* danego aktu normatywnego”<sup>13</sup>. Ponadto, celem preambuły jest „wskazanie historycznych i politycznych podstaw konstytucji, umieszczenie jej w tle tradycji ustrojowej danego państwa i wydarzeń, które towarzyszyły przyjmowaniu konstytucji”<sup>14</sup>. W ten sposób preambuła czyli wstęp wyraża konstytucyjną tożsamość państwa, stanowiąc jedną z pomocy w odnalezieniu systemu wartości na których tożsamość państwa się opiera<sup>15</sup>. Pomimo istniejącego niewątpliwie w teorii prawa sporu dotyczącego normatywnego charakteru preambuły, należy stwierdzić, iż postanowienia preambuły są wykorzystywane w procesie wykładni prawa. Inaczej mówiąc, preambuły zawierają wskazówki, których organy stosujące prawo nie mogą ignorować w toku stosowania i interpretacji danego aktu normatywnego<sup>16</sup>. Oddzielną sporną kwestią jest możliwość traktowania preambuły jako bezpośredniego źródła zasad prawnych i zwykłych norm prawnych. Zdaniem L. Morawskiego preambułę można traktować jako bezpośrednie źródło zasad prawnych i zwykłych norm prawnych skoro np. Trybunał Konstytucyjny powołuje się niekiedy na zasady prawne, które w ogóle nie są *explicite* sformułowane w tekście prawnym<sup>17</sup>.

12 Z. Witkowski, *Wybrane zasady...*, s. 80.

13 T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1999, s. 114.

14 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 42.

15 Por. L. Garlicki, *Polskie...*, s. 42.

16 Por. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2000, s. 135.

17 Por. L. Morawski, *Wstęp...*, s. 135-136.

W preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ustrojodawca wskazał na doniosłe znaczenie reform rozpoczętych w 1989 r., odwołał się do tysiącletnich dziejów narodu i państwa, nawiązał do różnorodnych form walki o odzyskanie niepodległego bytu państwowego, negatywnie ocenił praktykę łamania praw i wolności obywatelskich w czasach Polski Ludowej, ukazał cele uchwalenia ustawy zasadniczej oraz inne wartości istotne dla narodu i państwa<sup>18</sup>.

Należy zauważyć – w ślad za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2009 r. – że polski sąd konstytucyjny wielokrotnie powoływał się na postanowienia preambuły<sup>19</sup>. Odwołania takie miały miejsce szczególnie w przypadku kontroli zgodności określonych przepisów z postanowieniami ustawy zasadniczej w zakresie wskazanych w preambule zasad: suwerenności Narodu Polskiego, współdziałania władz i dialogu społecznego, pomocniczości oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Zasady te, z wyjątkiem rzetelności i sprawności działania, zostały powtórzone przez ustrojodawcę w zasadniczej części aktu będącego najwyższym prawem Rzeczypospolitej<sup>20</sup>.

Podnoszone w doktrynie, zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych XX wieku wątpliwości dotyczące znaczenia postanowień wstępu do Konstytucji RP, wydaje się, że zostały rozwiane przez Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z 16 grudnia 2009 r. stwierdził m.in., że „zawarte w preambule Konstytucji stwierdzenie, wskazujące na wolę zapewnienia każdemu obywatelowi „rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych”, może być traktowane jako zasada o walorze normatywnym i jednocześnie wzorzec kontroli konstytucyjności”<sup>21</sup>. Znalazło to potwierdzenie w działalności orzeczniczej polskiego sądu konstytucyjnego, o czym w dalszej części rozważań, ale także doktryny prawa konstytucyjnego<sup>22</sup>.

Zaznaczyć należy na zakończenie tej części rozważań, że treść preambuły nie wyczerpuje pojęcia „aksjologia konstytucji”. Wiele istotnych rozstrzygnięć zawartych w artykułowej części Konstytucji RP, w tym przede wszystkim zasad naczelnych ustroju konstytucyjnego, sformułowanych przede wszystkim w rozdziale pierwszym, oraz zasad na których opiera się status jednostki w państwie, świadczy o wartościach istotnych dla ustrojodawcy. Ponadto, niezależnie od trwającego w doktrynie sporu na temat możliwości zhierarchizowania wartości i ich (potencjalnej) hierarchii, wskazanie sprawności działania w preambule Konstytucji RP, nie może być traktowane jako jednoznaczne przyznanie przez ustrojodawcę pozycji nadrzędnej w stosunku do innych zasad, zwłaszcza w przypadku ich kolizji. Szczególna rola w wazieniu i realizacji poszczególnych wartości przypada ustawodawcy. Polski sąd konstytucyjny zwrócił na ten problem uwagę np. w ocenie samorządowej ordynacji wyborczej. Zauważył wtedy m.in., że „przepis art. 169 ust. 2 Konstytucji stwarza ustawodawcy większą swobodę w regulacji prawnej wyborów do jednostek stanowiących samorządu terytorialnego niż w przypadku wyborów do Sejmu. Do ustawodawcy należy wyważenie proporcji między realizacją idei wyborów sprawiedliwych (idea równości materialnej), co ma słabsze umocowanie konstytucyjne niż w przypadku wyborów do Sejmu, a zasadą sprawnego działania władz publicznych (art. 2 Konstytucji) oraz podnoszoną przez wnioskodawców zasadą decentralizacji władzy publicznej, uregulowaną w Konstytucji”<sup>23</sup>.

## 4. Sprawność działania instytucji publicznych jako wzorzec kontroli

Na wstępie tej części rozważań należy odnotować, że zasada rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego występuje stosunkowo rzadko. Wynika to niewątpliwie z faktu, że przywołana zasada, sformułowana w preambule Konstytucji RP, nie jest zbyt często wskazywana jako wzorzec kontroli przez podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem do polskiego sądu konstytucyjnego<sup>24</sup>.

W orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego można zatem wyróżnić dwa podstawowe sposoby przywołania zasady sprawności działania instytucji publicznych. Pierwszy z nich, polega na bezpośrednim wskazaniu analizowanej zasady jako wzorca kontroli kwestionowanych przepisów. Tak było np. w przypadku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r. dotyczącego samorządowej ordynacji wyborczej<sup>25</sup> i wyroku z 12 marca 2007 r. dotyczącego utraty mocy obowiązującej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>26</sup>.

23 Wyrok TK z 6 listopada 2006 r.

24 Podobnie jest np. z zasadą dobra wspólnego, która została sformułowana w art. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Jest ona zdecydowanie rzadziej wskazywana przez wnioskodawców jako wzorzec kontroli, niż zasada demokratycznego państwa prawnego, która została sformułowana w art. 2 Konstytucji RP. W tym przypadku, podobnie jak w odniesieniu do zasady sprawności działania instytucji publicznych, miejsce w systematyce ustawy zasadniczej nie wpłynęło na „wykorzystanie” zasady w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

25 Wyrok TK z 3 listopada 2006 r.

26 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU 3A/2007, poz. 25. W tym przypadku, wbrew sformułowaniu preambuły Konstytucji RP, w sentencji wyroku mowa jest o „z preambułą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim wyraża ona zasadę współdziałania władz, zasadę pomocniczości oraz wymóg skuteczności (podkreślenie P.S.) i rzetelności działania instytucji publicznych”. Podobnie w uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że

18 Por. M. Kallas, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999.

19 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU 11A/2009, poz. 170. Mowa m.in. o wyrokach polskiego sądu konstytucyjnego z: 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25. Na temat orzecznictwa trybunałskiego dotyczącego preambuły pisał m.in. M. Stefaniuk, *Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Annales UMCS” 2003/2004.

20 Zob. art. 8 Konstytucji RP. Por. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r.

21 Podobnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127: „Preambuła jest częścią tekstu Konstytucji, a jej wypowiedzi mogą mieć, na tle określonej sprawy, zwłaszcza w związku z konkretnymi przepisami Konstytucji, walor normatywny”.

22 Tytułem przykładu można wskazać: P. Chybalski, *Opinia do wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie katalogu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” nr 3-4/2008, s. 242; L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 18;

Zdecydowanie częściej Trybunał Konstytucyjny odwoływał się do zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych jedynie pośrednio, uzupełniając argumentację w zakresie oceny unormowań z innymi wzorcami wyrażonymi w części artykułowej Konstytucji. Takie rozwiązanie wydaje się oczywiste, ze względu na miejsce zasady sprawności w systematyce ustawy zasadniczej i racje wskazane powyżej, a dotyczące charakteru prawnego preambuły. Tytułem przykładu można wskazać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r. dotyczący kas chorych i składek na ubezpieczenie zdrowotne<sup>27</sup> i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2009 r. dotyczący kręgu osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego<sup>28</sup>.

Z nielicznych orzeczeń polskiego sądu konstytucyjnego odwołujących się do zasady sprawności, odnotować należy stanowisko sformułowane w wyroku z 7 stycznia 2004 r.<sup>29</sup> Wynika z niego m.in., że „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną”. W dalszej części uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny zauważył, że stanowisko takie ma potwierdzenie w tekście preambuły Konstytucji, w którym zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych zostały wskazane jako dwa główne cele uchwalenia ustawy zasadniczej.

Przypomnieć w tym miejscu wypada, że Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 188 ust. 1 do 3 Konstytucji może tylko oceniać – na co sam zwracał uwagę m.in. w wyrokach z 7 stycznia 2004 r. i 16 grudnia 2009 r. – czy przepisy normujące działalność instytucji publicznych zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. W przypadku, gdy przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, zostaną uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją. *A contrario*, do kompetencji polskiego sądu konstytucyjnego nie należy ocena rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego.

Zawarte w preambule zobowiązanie do zapewnienia rze-

„Do ustawodawcy należy w szczególności stworzenie odpowiednich ram prawnych, które z jednej strony zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego i umożliwią skuteczne (podkreślenie P.S.) zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewnią przestrzeganie podstawowych wartości konstytucyjnych oraz ochronę interesów ogólnonarodowych. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej”.

<sup>27</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r. sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1.

<sup>28</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU 11A/2009, poz. 170. Ponadto, jako przykłady pośredniego wskazania zasady sprawności działania instytucji publicznych, można wskazać wyroki TK: z 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8; z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111; z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109; z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

<sup>29</sup> Wyrok TK z 7 stycznia 2004 r.

telnego i sprawnego działania instytucji publicznych dotyczy w pierwszej kolejności ustawodawcy. Działając w ramach swojej swobody regulacyjnej powinien on zapewnić realizację tej zasady, co z kolei podlega ocenie Trybunału Konstytucyjnego pod kątem zgodności z ustawą zasadniczą.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, w którym wzorcem kontroli była m.in. analizowana zasada, wskazał na trzy kryteria kontroli, wynikające z preambuły Konstytucji. W ocenie polskiego sądu konstytucyjnego, „ustawodawca jest zobowiązany przestrzegać wszystkich relewantnych merytorycznie norm konstytucyjnych, a w szczególności zasad: sprawności, rzetelności i efektywności działania instytucji publicznych. Sprawność działania instytucji publicznych jest rozumiana przez Trybunał Konstytucyjny „jako zdolność instytucji publicznej do realizacji przyznaných jej prawem kompetencji”. Tak rozumiana zdolność powinna przejawiać się w jednoznacznej i spójnej regulacji ustawowych kompetencji oraz procedury działania danej instytucji. A zatem, na trybunalskie rozumienie sprawności działania instytucji publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego, składają się dwa elementy: właściwie określone kompetencje oraz procedury działania.

Przy ocenie sprawności działania jednostek samorządu terytorialnego, poza wskazanymi powyżej elementami – kryteriami, powinny być uwzględnione cel społeczny wszelkich ich działań i dobro wspólnoty samorządowej. Za jedną z cech charakterystycznych samorządu terytorialnego *in genere*, ale także jednostek samorządu terytorialnego *in specie*, należy uznać, że nie mogą działać w sposób dowolny, ale muszą wykonywać swoje zadania dla dobra całej wspólnoty samorządowej. „W tym celu – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – jednostki samorządu terytorialnego muszą aktywnie wykorzystywać swoje kompetencje. Do ustawodawcy należy stworzenie odpowiednich mechanizmów nadzoru nad samorządem terytorialnym sprawowanego w oparciu o kryterium legalności, a także ram prawnych zapewniających optymalną realizację zadań przez jednostki tego samorządu”.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił na tę kwestię uwagę także w kontekście realizacji konstytucyjnej zasady pomocniczości, m.in. w wyroku z 12 marca 2007 r. dotyczącym ładu przestrzennego<sup>30</sup>. Zgodnie z zasadą pomocniczości, o której mowa wprost w preambule Konstytucji RP, państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli. Z art. 166 Konstytucji RP wynika zaś, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. W ocenie polskiego sądu konstytucyjnego, zadaniem ustawodawcy jest „w szczególności stworzenie odpowiednich ram prawnych, które z jednej strony zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego i umożliwią skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewnią przestrzeganie podstawowych wartości konstytucyjnych oraz ochronę interesów ogólnonarodowych. Ustawodaw-

<sup>30</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2007 r. sygn. akt K 54/05, OTK ZU 3A/2007, poz. 25.

ca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej<sup>31</sup>.

*A contrario*, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kryterium sprawności nie spełnia ustawa zarówno wyłączająca wprost konstytucyjną kompetencję organu władzy publicznej, jak i regulująca ją w sposób niespójny, nakazując organowi: a) dokonanie czynności, które są ze sobą sprzeczne; b) dokonanie w tym samym czasie dwóch lub więcej czynności, których nie można dokonać równocześnie; c) dokonanie dwóch czynności, z których jedna czynność niweczy skutek drugiej czynności. W związku z tym, ocena spełnienia przez ustawodawcę wymogu sprawności działania instytucji publicznej wymaga uwzględnienia jednego z dwóch elementów, tzn. konstytucyjnej normy kompetencyjnej organu albo konstytucyjnych gwarancji procedury właściwej dla tego organu<sup>32</sup>.

## 5. Sprawność działania instytucji publicznych jako element ochrony wolności i praw jednostki

Jednym z zagadnień, podjętych przez Trybunał Konstytucyjny na kanwie zasady sprawności działania instytucji publicznych, jest możliwość ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne wolności i prawa. W dwóch stosunkowo niedawno wydanych wyrokach polskiego sądu konstytucyjnego, w sposób niezwykle podobny, zostało podkreślone, że sprawność działania instytucji publicznych, chociaż jest konstytucyjną wartością i zasadą, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie może stanowić samodzielnej podstawy uzasadniającej ingerencję prawodawcy w wolności i prawa jednostki, w tym w prawo do prywatności.

W wyroku z 25 września 2014 r. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że sprawność organów władzy publicznej (a nie wszystkich instytucji publicznych) stanowi wprawdzie wartość konstytucyjną, niemniej jednak „nie może samodzielnie uzasadniać ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności<sup>33</sup>. Wynika to ze znaczenia normatywnego preambuły oraz brzmienia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. „Ponadto sprawność i rzetelność instytucji publicznych została w preambule powiązana z zagwarantowaniem, a nie ograniczaniem praw jednostki<sup>34</sup>.”

Z kolei, w wyroku z 20 stycznia 2015 r. w bardzo podobny treściowo sposób Trybunał Konstytucyjny uznał, że fragment preambuły zobowiązujący by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność” „nie może stanowić samodzielnej podstawy uzasadniającej ingerencję

prawodawcy w prawo prywatności<sup>35</sup>, wynika to z „aksjologicznego znaczenia preambuły, która – w świetle orzecznictwa konstytucyjnego – stanowi źródło wartości i pozwala na rekonstrukcję jednej normy, a mianowicie zasady pomocniczości. A zatem, w ocenie polskiego sądu konstytucyjnego, wartości, jakie zostały wskazane w preambule Konstytucji RP nie mogą stanowić samodzielnych w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek prawodawczej ingerencji w konstytucyjne prawa podmiotowe<sup>36</sup>. Przypomnieć należy, że w przywołanym przepisie zostały wskazane ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, do których ustrojodawca zaliczył bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, zdrowie, moralność, ochronę środowiska oraz wolności i prawa innych. Nie bez znaczenia dla takiego stanowiska trybunałskiego jest fakt, że w preambule sprawność i rzetelność działalności instytucji publicznych została powiązana z obowiązkiem zagwarantowania praw jednostki<sup>37</sup>.”

## 6. Zakończenie

Rozważania zawarte w niniejszym opracowaniu pozwalają na sformułowanie kilku konkluzji dotyczących konstytucyjnej zasady sprawności działania instytucji publicznych w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego.

Po pierwsze, polski ustrojodawca wskazał w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych jako cel uchwalenia ustawy zasadniczej.

Po drugie, tytułowa „sprawność działania jednostek samorządu terytorialnego” jest wartością i zasadą konstytucyjną w rozumieniu prawa konstytucyjnego.

Po trzecie, realizacja konstytucyjnej zasady sprawności działania należy w pierwszej kolejności do ustawodawcy, który w ramach swobody regulacyjnej – poprzez przepisy dotyczące jednostek samorządu terytorialnego – powinien umożliwić im sprawne działanie, przy poszanowaniu i w zgodzie z pozostałymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi.

Po czwarte – co fundamentalne z punktu widzenia zaproponowanego wyводу – w przypadku wątpliwości dotyczących zgodności przepisów prawa rangi podkonstytucyjnej z konstytucyjną zasadą sprawności działania instytucji publicznych, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą (i powinny) występować z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

35 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2015 r., K 39/12, OTK ZU 1A/2015, poz. 2.

36 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2015 r.

37 Podobnie ocenił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 marca 2013 r., sygn. Kp 1/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 25.

31 Wyrok TK z 12 marca 2007 r.

32 Wyrok TK, sygn. K 39/16.

33 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 września 2014 r., sygn. SK 4/12, OTK-A 2014, Nr 7, poz. 95.

34 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 września 2014 r.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl