

**Sławomir Czetwertyński**

ORCID: 0000-0003-4078-0104

slawomir.czetwertynski@ue.wroc.pl

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**Jakub Sukiennik**

ORCID: 0000-0002-1289-7009

jakub.sukiennik@ue.wroc.pl

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**Kacper Przysada**

ORCID: 0000-0002-0863-648X

kacper.przysada@student.uj.edu.pl

Uniwersytet Jagielloński

<https://doi.org/10.26366/PTE.ZG.2021.206>

Open Access CC BY 4.0



**Cytowanie:** Czetwertyński, S., Sukiennik, J., Przysada, K. (2020). Harmonizacja systemu instytucjonalnego w Polsce. *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, 15, s. 103-116. DOI: 10.26366/PTE.ZG.2021.206

## Harmonizacja systemu instytucjonalnego w Polsce

### Abstrakt

Celem artykułu jest ukazanie w jaki sposób Trybunał Konstytucyjny wpływa na harmonizację systemu instytucjonalnego. W artykule skoncentrowano się na problemie oddziaływania instytucji formalnych i nieformalnych na sprawność procesów gospodarowania. W pierwszej części artykułu podkreślono istotę instytucji w procesach gospodarczych oraz wykazano, że spójny i nie mający zaburzeń system instytucjonalny pozytywnie wpływa na sprawność procesów gospodarczych, a także zmniejsza niepewność w interakcjach międzyludzkich. W kolejnej części opisano rolę Trybunału Konstytucyjnego w harmonizacji systemu instytucjonalnego i przedstawiono mechanizmy zabezpieczające przed destabilizacją systemu instytucjonalnego. W ostatniej, empirycznej części artykułu podjęto próbę wykazania, w jaki sposób Trybunał Konstytucyjny może wpływać na harmonizację instytucji i tym samym pośrednio zwiększać sprawność procesów gospodarczych. Stwierdzono, że taki wpływ jest zjawiskiem realnie występującym, a Trybunał Konstytucyjny ma zdolność do niwelowania zaburzeń systemu instytucjonalnego.

**Słowa kluczowe:** nowa ekonomia instytucjonalna; zmiana instytucjonalna; system instytucjonalny; harmonizacja systemu instytucjonalnego.

## Harmonization of the institutional system in Poland

### Abstract

The article is aimed on showing how the Constitutional Tribunal influences on harmonization of the institutional system. In the article authors concentrated on the problem of the impact of formal and informal institutions on the efficiency of management processes. In the first part of the article the role of institutions in economic processes was underlined and it was proved that coherent and disturbance-free institutional system affects positively on the efficiency of economic processes, as well as it reduces uncertainty in interpersonal interactions. In the next part the role of the Constitutional Tribunal on harmonizing institutional system was described and mechanisms protecting against destabilization of institutional system were presented. In the last, empiric part of the article authors made an attempt of showing how the Constitutional Tribunal can influence on harmonizing institutions and, by harmonizing institutions, indirectly enhance the efficiency of economic processes.

It was stated that such an influence is a real phenomenon, whereas the Constitutional Tribunal has a capability to neutralize institutional system disturbances.

**Keywords:** new institutional economics; institutional change; institutional system; harmonization of the institutional system.

**JEL:** D02, K10

## Wstęp

Już w początkach XVIII w. badacze zjawisk społecznych zaczęli doceniać i opisywać rolę zależności określanych jako instytucje. Zainteresowanie to dotyczyło naukowców, których współcześnie możemy przydzielić do różnych dyscyplin naukowych, jak np. filozofia, prawo, socjologia czy ekonomia. W sferze dociekań ekonomicznych już prekursor naukowego pojmowania ekonomii A. Smith (2005) zwrócił uwagę na wagę regulacji i norm w kształtowaniu się polityki gospodarczej różnych krajów. Należy jednak zauważyć, że silny rozkwit myśli nad szeroko pojętymi instytucjami, miał miejsce dopiero w XIX w., kiedy to nacisk położono na rozważaniu roli i znaczenia instytucji w efektywności zachodzenia procesów gospodarczych. R.H. Coase (1998) twierdził, że wydajnością gospodarki rządzą rozwiązania instytucjonalne, czyli także normy prawne. Podobne poglądy dotyczące instytucji wyrażają również przedstawiciele polskiej szkoły instytucjonalnej (Fiedor, 2015; Ratajczak, 1994; Wilkin, 2011).

O ile znaczenie instytucji w procesach gospodarczych uznaje się za zasadne, o tyle kierunek ich oddziaływania (pozytywny wpływ lub negatywny wpływ) jest już kwestią odrębną. Ogólnie można stwierdzić, że od jakości instytucji zależy sprawność procesów gospodarczych. Przy czym w domyśle wysoka jakość instytucji oznacza wysoką sprawność procesów gospodarczych. Należy tu zauważyć, że instytucje nie są oderwane od siebie, lecz w praktyce życia społecznego, w tym gospodarczego, są częścią systemu złożonego. Na system ten, który ogólnie określa się mianem instytucjonalnego, składa się szereg instytucji ulokowanych na różnych poziomach. Przywołując chociażby podział O.E. Williamsona (2000) wyróżnić można poziom zakorzenienia, na który mówiąc najprościej składają się w przeważającej mierze instytucje nieformalne (m.in. obyczaje i normy społeczne) i poziom ładu instytucjonalnego, na który składają się instytucje formalne (normy prawne). W tak szerokim zakresie systemu złożonego trudno twierdzić, że występuje pełna harmonizacja wszelkich instytucji. Co więcej, sądzić należy raczej, że wystąpić powinien szereg niespójności, a nawet jawnych sprzeczności, które prowadzą do tzw. zaburzeń systemu instytucjonalnego. O.E. Williamson (2000) stwierdził, że system prawny, a zatem poziom refleksyjnie tworzonego ładu instytucjonalnego, nie może działać w sposób doskonały. Jest to

niejako wmontowane w system instytucjonalny. Niemniej jego jakość wpływa na procesy gospodarcze i sądzić należy, że jedną ze składowych tej jakości jest również harmonizacja instytucji, wyrażająca się w ich spójności.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest właśnie zagadnienie harmonii, czy też spójności instytucji. Spójność poszczególnych instytucji oznaczać będzie to, że nie stoją one ze sobą w sprzeczności, a zatem zawarte w nich regulacje (formalne czy też nieformalne) nie prowadzą do sytuacji konfliktowych, które mogłyby paraliżować procesy gospodarcze. W artykule podjęto się próby wykazania, że harmonizacja może być procesem celowo-racjonalnym i może przebiegać na drodze rozwiązań prawnych, w tym konkretnym przypadku na drodze wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Celem artykułu jest ukazanie jak Trybunał Konstytucyjny wpływa na harmonizację instytucji formalnych z nieformalnymi lub instytucji formalnych z innymi instytucjami formalnymi. Aby cel ten zrealizować konieczne jest przedstawienie istoty samej instytucji, jej roli w systemie instytucjonalnym oraz możliwych zaburzeń tego systemu wywołanych brakiem spójności poszczególnych instytucji. Należy również przybliżyć praktykę tworzenia prawa oraz rolę Trybunału Konstytucyjnego w korygowaniu niespójności występujących w systemie instytucjonalnym. W części badawczej należy z kolei przedstawić konkretne studia przypadków wyroków Trybunału Konstytucyjnego, które powinny ukazać proces harmonizacji instytucji. W artykule posłużono się wnioskowaniem hipotetyczno-dedukcyjnym, opierając się na ogólnych stwierdzeniach dotyczących pojęcia instytucji. Część empiryczna została sformułowana na podstawie studiów przypadku oraz analizy o charakterze modalności deontycznej.

### **Istota instytucji w procesach gospodarczych**

Pojęcie instytucji nie jest jednoznacznie definiowane. Należy ono do tych pojęć, które doczekały się bogatej tradycji intuicyjnego nieprecyzyjnego stosowania (Godłów-Legiędź, 2010, s. 65). Na potrzeby tego artykułu należy zatem wyjaśnić jak rozumiane jest pojęcie instytucji i jak jego zdefiniowanie wpływa na rozumienie harmonizacji instytucji. Jest to poniekąd zabieg konieczny, bo – jak wskazuje E. Ostrom (1986, s. 4): „(...) żadna dziedzina naukowa nie może się rozwijać, jeżeli badacze operujący w jej obrębie nie podzielają wspólnego zrozumienia kluczowych terminów ze swojej dziedziny”. W niniejszym artykule zastosowano podejście do instytucji wprowadzone do nauk ekonomicznych przez D.C. Northa (1990). Zgodnie z jego definicją, instytucje to zasady gry w społeczeństwie lub, bardziej formalnie, ograniczenia tworzone przez człowieka, które kształtują jego interakcje. W efekcie stwarzają one bodźce w sferze wymiany międzyludzkiej, zarówno na płaszczyźnie

politycznej, społecznej, jak i ekonomicznej. D.C. North (1990) wskazuje, że instytucje zawierają każdą formę ograniczeń, które stwarza człowiek w celu kształtowania interakcji międzyludzkich. Ponadto wyróżnia on instytucje (ograniczenia) formalne, jak zasady (reguły) tworzone przez ludzi, oraz nieformalne, jak zwyczaje i metody zachowania (postępowania). Podział ten jest kluczowy dla zawartych tu rozważań i wymaga doprecyzowania. Instytucje formalne najprościej mówiąc tworzą normy prawne, uprzednio spisane w aktach prawnych. Stąd instytucje formalne utożsamia się z przepisami prawa, które stanowiące jest refleksyjnie w procesie celowo-racjonalnym. Z kolei instytucje nieformalne są efektem procesu historycznego, o charakterze spontanicznym, polegającego na przekazywaniu wiedzy oraz wartości z pokolenia na pokolenie, drogą uczenia się i naśladownictwa. Należy również brać pod uwagę, że instytucje to także metody egzekwowania funkcjonujących i zawartych w nich ograniczeń.

Instytucje, zarówno formalne jak i nieformalne są częścią tzw. systemu instytucjonalnego, który ma charakter systemu złożonego. Pojęcie to można rozumieć na kilka sposobów. Po pierwsze, system instytucjonalny można zdefiniować jako sieć powiązań między strumieniami działań w gospodarce, tj. konsumpcji, produkcji i wymiany. Można go również zdefiniować jako całokształt przekonań, norm i reguł postępowania, które wpływają na regularność działań podmiotów gospodarczych (Sukiennik, Dokurno, & Fiedor, 2017). Jeszcze inaczej, system instytucjonalny to system norm prawnych, społecznych i mechanizmów ich egzekwowania, który tworzy reguły gry działania podmiotów gospodarczych i jednostek ludzkich oraz ograniczenia i bodźce do podejmowania działań. Ta ostatnia definicja najlepiej odpowiada istocie systemu złożonego, w którym występuje szereg relacji między instytucjami formalnymi i nieformalnymi.

System taki narażony jest na różnego rodzaju niespójności, brak harmonizacji, który w nowej ekonomii instytucjonalnej określaną jest mianem zaburzeń systemu instytucjonalnego (Sukiennik, 2020). W obszarze badawczym niniejszego artykułu istotne są zaburzenia związane z brakiem harmonizacji instytucji w obrębie instytucji formalnych oraz nieformalnych lub/i formalnych. Oznacza, to że mogą występować niespójności między instytucjami jedynie formalnymi (formalne/formalne) lub między instytucjami obu rodzajów (formalne/nieformalne). Teoretycznie mogą również występować niespójności między instytucjami jedynie nieformalnymi (nieformalne/nieformalne), lecz taka możliwość nie jest przedmiotem prowadzonych tu rozważań. Wynika to tego, że spójność, a zatem harmonię, w systemie instytucjonalnym osiągnąć można przede wszystkim poprzez kształtowanie prawa, które podlega oddziaływaniu celowo-racjonalnemu i może je stanowić. Z kolei

instytucje nieformalne nie podlegają działaniom celowo-racjonalnym i nie można ich zmieniać na drodze działań legislacyjnych. Wskazuje na to O.E. Williamson (2000), gdy pisze o szybkości zmian w poszczególnych poziomach instytucji. Instytucje należące do poziomu zakorzenienia, a zatem w znacznej mierze instytucje nieformalne (obyczaje) zmieniają się w bardzo długim horyzoncie czasowym, w sposób ewolucyjny i spontaniczny. A zatem oddziaływanie na instytucje nieformalne jest trudne i nie ma nagłego charakteru.

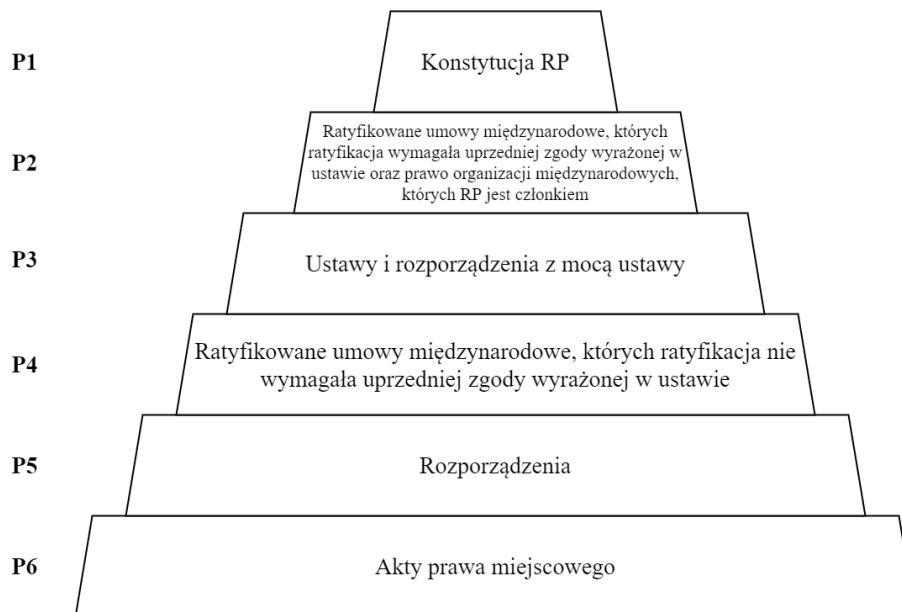
Powracając do rozważań nad niespójnością instytucji należy wyróżnić następujące możliwości (McAdams, 1997; Pejovich, 1999):

- 1) instytucje nieformalne nie są zgodne z efektywnie działającymi instytucjami formalnymi, przez co osłabiają ducha prawa pisanego, zmniejszając jego respektowanie;
- 2) instytucje nieformalne są konkurencyjne wobec nieefektywnych instytucji formalnych, co powoduje, że działanie w zgodzie z jedną instytucją skutkuje naruszeniem innej;
- 3) krajowe instytucje formalne są niezgodne z międzynarodowymi instytucjami formalnymi – wówczas koszty działania systemu instytucjonalnego są zawyżone.

Należy jednak zauważyć, że instytucje nieformalne mogą być zgodne z formalnymi i pełnią wówczas rolę uzupełniającą, dzięki czemu system instytucjonalny jest zharmonizowany, a działalność jednostek jest ułatwiona, choćby poprzez zwiększenie zaufania. Natomiast w sytuacji niespójności instytucjonalnej (pierwszy i drugi przypadek) członkowie społeczeństwa mogą dokonywać prób redukcji dysonansu w obszarze braku harmonizacji instytucji, albo poprzez ingerencję w instytucje nieformalne – jest to mniej prawdopodobne ze względu na długi czas przekształceń instytucji tego rodzaju, albo poprzez ingerencje w instytucje formalne, które zmieniają się częściej i szybciej (Williamson, 2000). W konsekwencji członkowie społeczeństwa (w tym rząd) dokonują reinterpretacji/zmiany prawa, tak aby nie było ono jawnie sprzeczne z instytucjami nieformalnymi lub innymi instytucjami formalnymi. Możliwe jest również prowadzenie kampanii społecznych w ramach pewnych mechanizmów lub próba wymuszenia egzekwowania prawa poprzez specjalne agendy do tego powoływane.

Z kolei w trzecim wyróżnionym przypadku, w zależności od relacji (hierarchiczności) między przepisami prawa, może dojść do próby redukcji zaburzeń system instytucjonalnego i przekształceń/zmiany niektórych instytucji formalnych, które mogą być zgodne lub nie z krajowymi instytucjami nieformalnymi i/lub z innymi krajowymi instytucjami formalnymi i/lub z międzynarodowymi instytucjami formalnymi. Biorąc pod uwagę skompilowanie hierarchii systemu prawnego, które przedstawiono na rysunku 1, ilość niespójności jest zwykle normatywnie duża. Istotne poznawczo wydają się być zatem badanie dotyczące procesu

celowo-racjonalnego usuwania niespójności pomiędzy poszczególnymi instytucjami i tym samym wprowadzania harmonizacji. W konsekwencji będzie to prowadzić do redukcji zaburzenia działania systemu instytucjonalnego, a na zasadzie, że „instytucje mają znaczenie” (Williamson, 2000) będzie to wpływało na sprawność procesów gospodarczych.



**Rysunek 1. Hierarchiczność systemu prawnego w Polsce**

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ciżyńska, Karakulski, Kos, & Pyłko, 2017).

### **Rola Trybunału Konstytucyjnego w harmonizacji instytucji**

Proces stanowienia prawa składa się z wielu elementów i nie istnieje jeden sposób tworzenia norm prawnych (Morawski, 2015). Ponadto zjawisko multicentryzmu, tj. funkcjonowanie więcej niż jednego porządku normatywnego, w którym zapada decyzja walidacyjna (normatywna podstawa decyzji stosowania prawa) sprawia, że tworzenie prawa odbywa się na wielu poziomach, tj. poziom krajowy (por. rys. 1) oraz ponadnarodowy (Kotowski, 2015). W niniejszym artykule problem ten nie będzie jednak rozpatrywany, a jedynie zwrócona zostanie uwaga na proces stanowienia prawa w formie ustawy, która w systemie prawa krajowego zajmuje najwyższe miejsce (Tuleja, 2014)<sup>1</sup>.

Proces ustawodawczy może stanowić istotny element z punktu widzenia optymalnego działania systemu instytucjonalnego. Wynika to z tego, że pozwala on na wprowadzanie nowych instytucji formalnych do całościowego systemu instytucjonalnego, który obejmuje zarówno przepisy prawne jak i normy społeczne. Dodatkowo, właściwie prowadzony proces stanowienia prawa umożliwia wykrycie ewentualnych niespójności w ramach nowotworzonych aktów prawnych na różnych poziomach hierarchiczności przepisów (por.

<sup>1</sup> Należy pamiętać, że Konstytucja także jest ustawą, lecz szczególnego rodzaju (Garlicki, 2016).

rys. 1). Innymi słowy, procedura ta pozwala zredukować koszty działania systemu instytucjonalnego *ex ante*, a zatem tych które powstają przed wprowadzeniem w życie danych norm prawnych. W tym kontekście K. Sukiennik, Z. Dokurno i B. Fierdor (2017) twierdzą, że wprowadzenie do systemu niezharmonizowanych instytucji implikuje konieczność powołania agencji monitorującej egzekwowanie prawa, bądź poniesienia kosztów modyfikacji/zmiany starych instytucji, co zwiększa koszty działania systemu instytucjonalnego (są to koszty typu *ex post*). Narzędziem, które ma zapobiegać tego rodzaju niepożądanym stanom, może być procedura Oceny Skutków Regulacji, która stanowi odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego (Uchwała, 2013). Ponadto, projekty ustaw powinny spełniać kryteria określone w art. 118 ust. 3 Konstytucji (Konstytucja, 1997), tj. przedstawiać skutki finansowe jej wykonania, oraz w art. 34 Regulaminu Sejmu (Uchwała, 1992). Oprócz tego projekty powinny spełniać inne wymogi, jak choćby to, żeby przedkładać projekt gotowy do uchwalenia (Wyrok TK, 2014), czy też spełniający tzw. zasady techniki prawodawczej (Rozporządzenie, 2002). Tego rodzaju mechanizmy umożliwiają uniknięcie niepotrzebnych kosztów związanych z procedowaniem projektów, które mogłyby prowadzić do poważnych zaburzeń systemu instytucjonalnego. Odpowiednio sformułowany projekt wraz z rzetelną analizą potencjalnych skutków planowanej regulacji, stanowi podstawę dla harmonizacji systemu instytucjonalnego.

Mimo wprowadzonych rozwiązań mających zredukować koszty działania systemu instytucjonalnego w praktyce i w ustawodawstwie występują przypadki, w których wprowadzone instytucje formalne nie są zgodne czy to z Konstytucją, czy też z innymi aktami prawnymi stojącymi wyżej w hierarchii. W związku z tym wprowadzono mechanizmy, które mają tego rodzaju niezgodności identyfikować i eliminować. Jednym z organów mających zapewniać harmonizację systemu instytucjonalnego jest Trybunał Konstytucyjny, który zgodnie z art. 188 Konstytucji dokonuje kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych. Rola Trybunału polega na derogowaniu (usuwaniu) z systemu prawnego norm niższego rzędu niezgodnych z normami wyższego rzędu (por. rys. 1), w związku z czym Trybunał bywa określany jako negatywny ustawodawca (Kochanowski, 2008). Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji jego orzeczenia są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Rola Trybunału ma jednak ograniczony charakter, ponieważ działa on wyłącznie na wniosek podmiotów określonych w Konstytucji kolejno w: art. 79 (skarga konstytucyjna), art. 191 (kontrola hierarchicznej zgodności norm) (Konstytucja, 1997). Ponadto, zgodnie z art. 67 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem

Konstytucyjnym (Ustawa, 2016), jest on związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku.

### **Wybrane przykłady harmonizacji instytucji**

Pomimo istniejących w systemie stanowienia prawa mechanizmów zabezpieczających przed zaburzeniami systemu instytucjonalnego, to te wciąż występują i generują zróżnicowane koszty dla działania systemu. Przykładowo, zaburzenia zostały zidentyfikowane i wskazane w takich wyrokach Trybunału Konstytucyjnego jak: SK 7/06 (Wyrok TK, 2007), K 44/07 (Wyrok TK, 2008), czy też P 6/02 (Wyrok TK, 2002).

Pierwszy z nich dotyczy stwierdzenia niekonstytucyjności art. 135 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych (Ustawa, 2001), który umożliwiał wykonywanie czynności sędziowskich przez tzw. asesorów sądowych. Zarzut niekonstytucyjności odnosił się do kilku kwestii, lecz, jak wskazał Trybunał w przytaczanym wyroku, można go w skrócie ująć w następujący sposób: „Sędziowie nie obdarzeni gwarancjami niezawisłości nie mogą tworzyć niezawisłego sądu” (Wyrok TK, 2007). Choć zgodnie z § 2 wymienionej ustawy asesorom została nadana cecha niezawisłości, to Trybunał jednoznacznie stwierdził, że „regulacja taka sama w sobie jest tylko deklaracją, niezapewniającą niezawisłości realnej i efektywnej” (Wyrok TK, 2007). W uzasadnieniu faktycznym Trybunał przywołał dane przedstawione przez Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z którymi 30 czerwca 2006 r. liczba asesorów pełniących obowiązki wynosiła 1637, natomiast liczba sędziów sądów rejonowych – 5237. Zatem 23,81% osób orzekających w sądach rejonowych stanowili asesorzy sądowi. Trybunał wskazywał, że „Ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów [...] oznaczałoby, po pierwsze, odsunięcie asesorów od możliwości orzekania, co spowodowałoby dezorganizację wymiaru sprawiedliwości, a po drugie, ogólne i „radykalne” podważenie przez wyrok TK orzeczeń wydanych przez asesorów sądowych prowadziłoby do chaosu prawnego” (Wyrok TK, 2007). Wyrok ten można zinterpretować następująco: wykrycie zaburzenia systemu instytucjonalnego, jakim niewątpliwie było obsadzenie sądu osobami niewyposażonymi w gwarancje niezawisłości i niezależności, o czym przesądził Trybunał, w przypadku jego usunięcia mogłoby prowadzić do jeszcze większych zaburzeń w obrębie działającego systemu instytucjonalnego. W związku z tym Trybunał, uznając zaskarżony przepis za niekonstytucyjny, jednocześnie odroczył utratę mocy obowiązującej o osiemnaście miesięcy, natomiast czynności asesorów uznał za niewzruszalne. Ponadto, odnosząc się do zasady sprawności działania organów państwa, Trybunał wskazał na potrzebę „pewnej elastyczności rozwiązań, dążenia do faktycznego i efektywnego pogodzenia



wymogów prawa do sądu, a nie na bezwzględne akcentowanie tylko wymogów ściśle formalnych, w postaci prawa do rozstrzygnięcia sprawy przez sędziego” (Wyrok TK, 2007). Na podstawie niniejszego wyroku można twierdzić, że w obrębie systemu instytucjonalnego oprócz instytucji formalnych znaczącą rolę odgrywają instytucje nieformalne, które wpływają na komplementarność systemu instytucjonalnego poprzez dopełnienie instytucji formalnych oraz mogą pozytywnie oddziaływać na elastyczność systemu instytucjonalnego.

Trybunał zaznacza również, że

*ważne jest bezstronne i niezawisłe wymierzanie sprawiedliwości, ale ważne jest również, żeby było widać, iż jest ona wymierzana bezstronnie i w sposób niezawisły. Chodzi więc o stronę socjologiczno-prawną problemu. Ważny jest w tym kontekście społeczny odbiór pewnych regulacji i zachowań. Sprawiedliwość powinna być wymierzana w sposób, który usuwa potencjalne zastrzeżenia uczestników postępowania co do bezstronności i niezawisłości składu orzekającego, choćby nawet w konkretnym wypadku były one nieuzasadnione, ale sprawiały również dla postronnych wrażenie uzasadnionych lub częściowo uzasadnionych* (Wyrok TK, 2007).

Oznacza to, że wprowadzane do systemu instytucje formalne powinny dążyć do wzajemnej harmonizacji na różnych poziomach w celu jego optymalizacji. Z tej części uzasadnienia Trybunału można wnioskować, że odpowiednie ukształtowanie instytucji formalnych może prowadzić do umacniania przekonań w społeczeństwie, tj. instytucji nieformalnych, które długofalowo mogą prowadzić do lepszej harmonizacji systemu instytucjonalnego.

Drugi wyrok dotyczy stwierdzenia niekonstytucyjności art. 122a ustawy Prawo lotnicze (Ustawa, 2002), który przewidywał możliwość zniszczenia cywilnego statku powietrznego, jak wskazał Trybunał, w przypadkach niedookreślonych. Trybunał zaznaczył, że „z czysto pragmatycznego punktu widzenia, dla osiągnięcia skutku w postaci utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu, dostateczne byłoby stwierdzenie jego niezgodności z zasadą przyzwoitej legislacji” (Wyrok TK, 2008). Trybunał postanowił odnieść się jednak do kwestii ochrony życia ludzkiego oraz godności człowieka, wskazanych przez wnioskodawcę, określając prawo „nie tylko jako zbiór ustanowionych zgodnie z formalnie określoną procedurą przepisów, ale jako zespół aksjologicznie i celowościowo powiązanych norm, stanowiący wytwór kulturowy, zakorzeniony w doświadczeniach historycznych wspólnoty i budowany w oparciu o wspólny dla danego kręgu podmiotów system wartości” (Wyrok TK, 2008). Innymi słowy, ten wyrok Trybunału Konstytucyjnego można interpretować w taki sposób, że system instytucjonalny uwzględnia także instytucje nieformalne, które są obecne również w systemie prawa (np. w Konstytucji, por. przypis 1).

Ponadto Trybunał, powołując się na przedstawione mu wyliczenia<sup>2</sup>, stwierdził, że „brak jest możliwości prawidłowego podjęcia i wykonania właściwej decyzji na większości podejść do polskich portów lotniczych” (Wyrok TK, 2008). Tym samym tego rodzaju regulacja byłaby nieefektywna i mogłaby prowadzić do zaburzeń systemu instytucjonalnego. Istotny jest również fakt, że

*w projekcie rządowym art. 122a pr. lot. miał brzmienie odmienne od ostatecznego. [...] Przesłanka użycia statku powietrznego do „działań sprzecznych z prawem” została wprowadzona do projektu ustawy w trybie poprawek senackich, przy czym [...] nie łączono z tą zmianą znaczenia merytorycznego, a jedynie techniczno-legislacyjne. [...] Praktycznie bez dyskusji poprawka ta została rekomendowana przez sejmową Komisję Obrony Narodowej i przyjęta przez Sejm. Poszerzenie zakresu stosowania kwestionowanego przepisu nie było zatem zabiegiem zamierzonym przez ustawodawcę, ale wynikiem błędnego przekonania, że wprowadzona na etapie prac senackich zmiana jego treści nie będzie miała znaczenia merytorycznego” (Wyrok TK, 2008).*

W perspektywie instytucjonalnej niniejsze uzasadnienia Trybunału oznaczają, że odpowiednio przygotowany projekt odgrywa niezwykle ważną rolę ze względu na problem ograniczonej kontroli jego modyfikacji związany z niemodularną strukturą systemu instytucjonalnego. Należy mieć na uwadze, że system instytucjonalny nie ma struktury modularnej, w której moduły można zmieniać niezależnie od siebie, bez zastanowienia się nad tym, jak dana zmiana będzie oddziaływać na pozostałe moduły i na cały system. Innymi słowy, w tym przypadku można było zaobserwować skuteczność działania mechanizmów *ex post* redukujących koszty działania systemu.

Ostatni przywołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczy pobierania opłat drogowych na mocy art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych (Ustawa, 1985) i wydanych na podstawie tego artykułu instytucji formalnych w formie rozporządzeń Rady Ministrów kolejno: w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych (Rozporządzenie, 2000b) oraz w sprawie opłat drogowych (Rozporządzenie, 2000a). Zarzuty dotyczyły niekonstytucyjności przepisów jako takich lub zakresu, w jakim upoważniały one inne podmioty do wydania aktów normatywnych na ich podstawie. Wyraźne zaburzenia systemu instytucjonalnego widoczne są m.in. we fragmencie uzasadnienia, w którym Trybunał wskazał, że

*art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych upoważniał Radę Ministrów (a nie inne podmioty) – do określenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat, organów właściwych do ustalania stawek i organów właściwych do ich pobierania. Trybunał*

---

<sup>2</sup> „Jak wskazują przedstawiciele MON i ULC, czas przelotu samolotu pasażerskiego od granicy państwowej do Warszawy (traktując stolicę jako najbardziej prawdopodobny obiekt ewentualnego ataku) wynosi od 15 do 25 minut. Czas reakcji systemu obrony powietrznej na takie zagrożenie wynosi 20-25 minut, a po uwzględnieniu całej procedury przewidzianej w kwestionowanych przepisach – nawet 40 minut” (Wyrok TK, 2008).

*Konstytucyjny samo przekazanie takich kompetencji Radzie Ministrów uznał za niezgodne z art. 217 Konstytucji. Rada Ministrów nie dość więc, że sama była nieuprawniona do wprowadzania istotnych elementów daniny publicznej (tj. opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach), to przekazała swoje uprawnienia w tej materii radom miasta (gmin). W ten sposób doszło nie tylko do przekroczenia (niekonstytucyjnego) upoważnienia ale i – chociaż wzorzec ten nie był wskazany – do niedopuszczalnej w świetle art. 92 ust. 2 Konstytucji subdelegacji. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może bowiem przekazać swoich kompetencji innemu organowi (Wyrok TK, 2002).*

Tym samym Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzona instytucja formalna była niezgodna z innymi instytucjami formalnymi, które w hierarchii prawa znajdowały się wyżej, tworząc tym samym kaskadowy model niespójności w obrębie systemu instytucjonalnego. Trybunał wskazał również, że § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych stworzył „normatywny układ odniesienia sprzyjający zjawiskom patologicznym” (Wyrok TK, 2002), aby następnie stwierdzić, że „patologiczne zjawiska wykazane przez NIK<sup>3</sup> były konsekwencją nie tylko złej praktyki ale i także wadliwie skonstruowanych przepisów” (Wyrok TK, 2002). Interpretacja tego wyroku wskazuje na to, że Trybunał dba również o to, żeby do systemu instytucjonalnego nie wdrażane były instytucje formalne, które mogą prowadzić do dalszych zaburzeń systemu instytucjonalnego.

## **Podsumowanie**

Celem artykułu było ukazanie, jak Trybunał Konstytucyjny wpływa na harmonizację instytucji formalnych z nieformalnymi lub instytucji formalnych z innymi instytucjami formalnymi. Przywołane studia przypadków, w postaci wyroków Trybunału Konstytucyjnego, ukazują, że Trybunał Konstytucyjny ma wyraźną zdolność do redukcji niespójności w obszarze instytucji zarówno formalnych, jak i nieformalnych. Jest zatem narzędziem, które należy uznać za sprawcze w kontekście niwelowania zaburzeń systemu instytucjonalnego. Przy czym trzeba zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wpisuje się w mechanizmy redukcji niespójności typu *ex post*. Działa zatem po wystąpieniu niespójności i po jej prawidłowej identyfikacji. Biorąc pod uwagę złożoność systemu instytucjonalnego i przy założeniu, że pełna wiedza i tym samym rzeczowa racjonalność (Kotarbiński, 1982) nie jest dana twórcom norm prawa, mechanizmy typu *ex post* są konieczne. W przeciwnym przypadku nie możliwe byłoby sprawne korygowanie niespójności.

---

<sup>3</sup> Trybunał w uzasadnieniu odwoływał się do Informacji o wynikach kontroli prawidłowości wykorzystania funduszy za płatne parkowanie na drogach publicznych przeprowadzonej w maju 2002 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK, 2002).

Przywołane w artykule przykłady wyroków Trybunału Konstytucyjnego miały na celu wykazanie jego zdolności do korygowania niespójności między instytucjami. Należy mieć jednak na uwadze, że złożoność systemu prowadzić może do sytuacji, w której redukcja jednej niespójności będzie prowadziła do pojawienia się kolejnych niespójności. Niestety w przypadku złożonych systemów jest to niejako rzecz naturalna i trudno sądzić, że uda się całkowicie wyeliminować wszelkie zaburzenia systemu instytucjonalnego. W zasadzie zgodne jest to z tezą O.E. Williamsona (2000), który twierdzi, że system prawny nie może działać w sposób doskonały. Zawsze pozostaje pewien margines niespójności i konieczna jest ciągła harmonizacja. Oczywiście działanie mechanizmów *ex ante* byłoby tu preferowane, jako tych które zawczasu nie dopuszczają do powstania niespójności, lecz ze względów praktycznych nie można pozostać jedynie przy nich. Wynika to z tego, że, po pierwsze, nie można przewidzieć wszelkich konsekwencji dla złożonego systemu instytucjonalnego, a po drugie, tworzenie prawa może być obarczone czynnikami normatywnymi charakterystycznymi dla konkretnego decydenta. W konsekwencji konieczny jest mechanizm redukcji niespójności typu *ex post* i Trybunał Konstytucyjny tę rolę spełnia.

Ostatecznie można podkreślić istotne znaczenie Trybunału Konstytucyjnego w niwelacji niespójności między instytucjami, co prowadzi do harmonizacji systemu instytucjonalnego oraz zapobieganiu występowaniu jego zaburzeń. W konsekwencji należy wnioskować, że Trybunał Konstytucyjny ma pośrednią rolę w zapewnianiu płynności procesów gospodarczych.

## **Bibliografia**

- Ciżyńska, A., Karakulski, J., Kos, K., & Pyłko, J. (2017). *Prawo konstytucyjne wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo CHBeck.
- Coase, R. (1998). The New Institutional Economics. *American Economic Review*, 88(2), 72–74.
- Fiedor, B. (2015). Instytucje formalne i nieformalne w kształtowaniu trwałego rozwoju. *Studia i Prace WNEiZ*, 40, 83–108. <https://doi.org/10.18276/sip.2015.40/2-07>
- Garlicki, L. (2016). *Polskie prawo konstytucyjne: Zarys wykładu* (3. wydanie, stan prawny na 1 września 2016 r.). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Godłów-Legiędź, J. (2010). *Współczesna ekonomia: Ku nowemu paradygmatowi*. Warszawa: Wydawnictwo CHBeck.
- Kochanowski, J. (2008). O naprawie procesu stanowienia prawa. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXX(2), 5–8.
- Kotarbiński, T. (1982). *Traktat o dobrej robocie* (Wyd. 7.). Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź: Zakład Narodowy imOssolińskich.
- Kotowski, A. (2015). Zjawisko multicentryczności systemu prawa z perspektywy koncepcji integracyjnej. *Studia Prawnicze*, (4 (204)), 101–122. <https://doi.org/10.37232/sp.2015.4.4>

- McAdams, R. (1997). The Origin, Development, and Regulation of Norms. *Michigan Law Review*, 96(2), 338–433.
- Morawski, L. (2015). *Wstęp do prawoznawstwa* (Wyd. 16., wznowienie.). Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- NIK. (2002). *Informacja o wynikach kontroli prawidłowości wykorzystania funduszy za płatne parkowanie na drogach publicznych* (Nr KKT/DTL-40002/01; nr ewid.: 144/2002/P/01/123/KKT). Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, Departament Komunikacji i Systemów Transportowych. Pobrano z Najwyższa Izba Kontroli, Departament Komunikacji i Systemów Transportowych website: [https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz\\_px\\_2002144.pdf,typ,k.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz_px_2002144.pdf,typ,k.pdf)
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- Ostrom, E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*, 48(1), 3–25.
- Pejovich, S. (1999). The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development. *Journal of Markets & Morality*, 2(2), 164–181.
- Ratajczak, M. (1994). Nurt instytucjonalny we współczesnej myśli ekonomicznej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 56(1), 27–39.
- Smith, A. (2005). *The Theory of Moral Sentiments*. MetaLibri.
- Sukiennik, J. (2020). Regulacja rynku narkotyków w Polsce w latach 1997-2005 a równowaga systemu instytucjonalnego. *Ekonomista*, (5), 740–755.
- Sukiennik, J., Dokurno, Z., & Fiedor, B. (2017). System instytucjonalnej równowagi a proces zmian instytucjonalnych z perspektywy zrównoważonego rozwoju. *Ekonomista*, (2), 121–143.
- Tuleja, P. (2014). Źródła prawa. W P. Sarnecki (Red.), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej* (s. 47–69). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Wilkin, J. (2011). Institutional Equilibrium: What Is it about and what Is its Role in the Economy? *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu. Ekonomia*, 15(208), 26–37.
- Williamson, O. E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595–613.

### **Akty prawne**

- (Konstytucja, 1997). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- (Ustawa, 2016). Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Tekst jednolity Dz. U. 2019, poz. 2393
- (Ustawa, 2002). Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze. Tekst jednolity Dz. U. 2020, poz. 1970 ze zm.
- (Ustawa, 2001). Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. Tekst jednolity Dz. U. 2020, poz. 2072 ze zm.
- (Rozporządzenie, 2002). Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Tekst jednolity Dz. U. 2016, poz. 283.
- (Uchwała, 1992). Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst jednolity M. P. 2021, poz. 483
- (Uchwała, 2013). Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów. Tekst jednolity M. P. 2016, poz. 1006 ze zm.
- (Wyrok TK, 2014). Wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r., K 23/12, OTK-A 2014, nr 10, poz. 113

(Wyrok TK, 2008). Wyrok TK z dnia 30 września 2008 r., K 44/07, OTK-A 2008, nr 7, poz. 126

(Wyrok TK, 2007). Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108

(Wyrok TK, 2002). Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., P 6/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 91