

Współdziałanie władz publicznych

1. Nakaz współdziałania władz publicznych, sformułowany w preambule Konstytucji RP z 1997 r., nie stał się dotychczas przedmiotem szerszego zainteresowania nauki prawa konstytucyjnego. Trudno powiedzieć, czy przyczyną tego stanu rzeczy jest milcząca zgoda co do zawartości treściowej wspomnianego nakazu, prowadząca do uznania go za oczywistość niewymagającą dalszych wyjaśnień, czy też przeciwnie: brak stanowiska doktryny w kwestii jego interpretacji. Nieco częściej podejmowano próby wykładni art. 133 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. Wydaje się jednak, że ową wykładnię należałoby poprzedzić pewnymi ogólniejszymi spostrzeżeniami co do samego pojęcia współdziałania władz.

Problematyka, o której mowa, nabrała szczególnej aktualności w związku z niedawnym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, rozstrzygającym spór kompetencyjny w sprawie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej¹. Stwarza to, jak sądzę, dodatkowe zapotrzebowanie na stosowne ustalenia nauki prawa, w której dylematy interpretacyjne związane z kategorią współdziałania władz zaczynają być dostrzegane². Podjęcie tematu jest uzasadnione także potrzebą częstszego niż dotychczas rozważania przez doktrynę wątków z zakresu teorii prawa konstytucyjnego, o co apelowano na ubiegłorocznym ogólnopolskim zjeździe katedr i zakładów tej gałęzi prawa³.

¹ Postanowienie z 20 V 2009, Kpt 2/08, OTK nr 5A/2009, poz. 78.

² Por. cenne uwagi, jakie formułuje Z. Witkowski: *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.

³ Zob. K. Wojtyczek: *Polska nauka prawa konstytucyjnego na przełomie wieków [w:] 20 lat transformacji ustrojowej w Polsce. Materiały 51. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego (Warszawa, 19-21 czerwca 2009 r.)*, red. M. Zubik, w druku.

Niniejsze opracowanie nie aspiruje do roli wyczerpującego omówienia pewnego fragmentu Konstytucji. Jest to przede wszystkim przyczynek do ewentualnej dyskusji teoretycznej i metodologicznej, która powinna przygotować aparat badawczy dla dogmatyki prawa.

2. Skierowany do władz publicznych wymóg współdziałania został wyrażony w preambule, która określa Konstytucję RP jako „prawa podstawowe dla państwa, oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Współdziałanie władz jest więc jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego. W nieco ogólniejszej perspektywie, akcentowanie konieczności współpracy niewątpliwie koresponduje z charakterem Konstytucji z 1997 r., afirmującej wartość dialogu, negocjacji, porozumienia i kompromisu⁴.

Umieszczenie nakazu współdziałania we wstępie do Konstytucji wywołuje pytanie o charakter prawny tej formuły. Należy bowiem rozważyć, czy chodzi tu o niewiążący apel do władz publicznych, czy o normę prawną nakładającą na nie określony obowiązek.

Normatywny charakter preambuły był przez lata przedmiotem sporu doktrynalnego⁵, a wolno sądzić, że także dzisiaj trudno w tym względzie o pełną zgodę, choć Trybunał Konstytucyjny zdaje się zmierzać w stronę coraz pełniejszego odwoływania się do treści wstępu⁶. Zdecydowanie rzadsze są stanowiska skrajne, przypisujące charakter normatywny całemu wstępowi albo uznające, że ma on znaczenie czysto polityczne. Obie skrajności niosą ze sobą pewne niebezpieczeństwa - odmawianie preambule normatywności, nawet w szczątkowym wymiarze, grozi zlekceważeniem intencji ustrojodawcy, natomiast konstruowanie normy prawnej z nienadającego się do tego tworzywa może prowadzić do ich zafałszowania. Gwoli sprawiedliwości, należy odnotować, że większe zagrożenie dla procesu wykładni konstytucji kryje się w tej drugiej sytuacji, bo ogólnikowy styl preambuły czyni ją podatną na daleko idące interpretacje, czasem prowadzące do legitymizowania wizji ideologicznych, których nie dałoby się uzasadnić na gruncie części artykułowanej. Potencjalne skutki takiego rozchwiania procesu wykładni jawią się jako katastrofalne zwłaszcza w obszarze kontroli konstytucyjności prawa, bo

⁴ Por. np. M. Wyrzykowski: *Konstytucja negocjacji i kompromisu* [w:] *Konstytucja - wybory - parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000; J. Jaskiernia: *Konstytucja RP jako efekt kompromisu politycznego* [w:] *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 r. - doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006; Z. Stawrowski: *Aksjologia i duch Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2007.

⁵ Zob. zwłaszcza przegląd stanowisk, jakiego dokonuje S. Lewandowski: *Charakter normatywny preambuły*, „*Studia Iuridica*” 1998, t. 36, s. 118 i n.

⁶ Por. uwagi K. Działochy [w:] *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „*Studia i Materiały TK*” t. XXXII, Warszawa 2009, s. 69-71.

umożliwiają swobodne orzekanie według reguł pozatekstowych, zwłaszcza przez nieuprawnione rozszerzanie katalogu tzw. wartości konstytucyjnych („ucieczki w wartości konstytucyjne”), przed czym od lat przestrzega m.in. K. Działocha⁷. Skłania to, swoją drogą, do ogólnego poglądu, że „należy dążyć do tego, by tworzone dobre i jasne prawo, a nie by zaopatrywano je w mniej lub bardziej wzniosłe preambuły”⁸.

Zaznaczają się współcześnie stanowiska akcentujące zróżnicowanie wstępu do Konstytucji pod względem jego wartości normatywnej. Dostrzega się bowiem, że obok zdań, które nadają się do zbudowania z nich normy prawnej, występują w preambule treści niepoddające się takim zabiegom. Poszczególnym zdaniom przysługuje jednak domniemanie normatywności⁹.

Zdaniem L. Garlickiego, znaczenie normatywne wstępu polega nie tylko na samodzielnym wyrażaniu normy konstytucyjnej, ale także na jego wymiarze interpretacyjnym oraz na dopełnianiu konstruowanej normy, co czyni się najczęściej w drodze współstosowania danego postanowienia preambuły z przepisami części artykułowanej¹⁰. Autor wskazuje, że samodzielne wyrażanie przez wstęp zasady konstytucyjnej jest możliwe jedynie wówczas, gdy dana treść nie została powtórzona ani rozwinięta w dalszych przepisach konstytucyjnych, i wyraża przekonanie, że sytuacja ta odnosi się jedynie do zasady pomocniczości.

Wydaje się jednak, że podobnie rzecz ma się w przypadku nakazu współdziałania władz. Powtórzenie i detalizacja tego wymogu znalazły się w art. 133 ust. 3 Konstytucji, lecz tylko w odniesieniu do wybranych organów władzy publicznej i w stosunkowo wąskim zakresie. Można zresztą pytać, czy celem ustanowienia tego przepisu było zaakcentowanie samego obowiązku współdziałania, czy też raczej wyraźne wskazanie podmiotów (Prezydent, Prezes Rady Ministrów, właściwy minister), których domeną jest polityka zewnętrzna państwa. Nie ulega natomiast wątpliwości, że w pozostałym obszarze nakaz współdziałania władz nie został wyrażony wprost w części artykułowanej, a w związku z tym jego charakter prawny nie jest w pełni jasny.

⁷ Zob. zwłaszcza K. Działocha, W. Gromski: *Niepozytywistyczna koncepcją państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny*, PiP nr 3/1995; K. Działocha, S. Jarosz-Zukowska: „Wartości konstytucyjne” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Wiesławowi Skrzydle*, red. J. Posłuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, Przemysław-Rzeszów 2009.

⁸ S. Lewandowski: *Kontrowersje wokół preambuły*, „*Studia Iuridica*” 1996, t. 31, s. 95. Autor swe krytyczne uwagi na temat preambuły odnosi do ustawodawstwa zwykłego, postulując, by odrębny wstęp zarezerwować dla konstytucji (*Charakter...*, jw., s. 136), choć przecież dylematy związane z oceną charakteru prawnego preambuły nabierają szczególnego znaczenia właśnie w przypadku ustawy zasadniczej.

⁹ A. Gwiżdż: *Wstęp do konstytucji - zagadnienia prawne* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 183.

¹⁰ Zob. L. Garlicki: *Komentarz do Wstępu* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 19.

W opinii L. Garlickiego, jest to jedna z czterech zasad podstawowych, wokół których osnuta jest treść Konstytucji - obok poszanowania wolności i sprawiedliwości, dialogu społecznego i zasady pomocniczości¹¹. Z kolei A. Bałaban zauważa, że choć usytuowanie określonych postanowień we wstępie może stwarzać wątpliwości co do ich charakteru prawnego, to jednak bez wątpienia przyznano im w ten sposób wyróżniające miejsce w ramach Konstytucji¹². Uznając trafność tego spostrzeżenia, można wątpić, czy owo honorowe miejsce w systematyce rekompensuje opisane dylematy metodologiczne w procesie wykładni.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że z postanowień wstępu do Konstytucji nie należy wywodzić praw podmiotowych¹³. Nakaz współdziałania władz publicznych nakłada więc na te władze pewien obowiązek, z czym nie łączą się żadne skonkretyzowane uprawnienia jednostki. W pozostałym względzie praktyka trybunalska dostarcza jednak niejednoznacznych wskazówek, skoro w jednym orzeczeniu zaliczono współdziałanie władz do grona „podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej”, by zaraz stwierdzić, że „z tekstu preambuły nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym”¹⁴. Pozwala to mniemać, że po ponad 12 latach stosowania Konstytucji z 1997 r. charakter prawny preambuły - wbrew niektórym stanowczym deklaracjom w piśmiennictwie - pozostaje nie w pełni rozpoznany, choć pewne ogólne tendencje rozwoju linii orzeczniczej TK są tu niewątpliwie dostrzegalne.

3. Choć nakaz współdziałania władz publicznych nie pojawia się ponownie wśród zasad ustrojowych zawartych w rozdziale I Konstytucji, merytorycznie jest zwykle łączony przede wszystkim z zasadą podziału i równowagi władz (art. 10). Trudno kwestionować trafność takiego ujęcia - wymóg współdziałania osłabia skutki uboczne wynikające z oddzielenia władz. Zarazem jego ustanowienie przesądza o tym, że podział władz nie może oznaczać ich całkowitej separacji. Mamy tu zatem do czynienia z chwiejną równowagą dwóch do pewnego stopnia przeciwstawnych wartości. Podział władz uzasadnia się zazwyczaj potrzebą zapobiegania

¹¹ Tamże, s. 15.

¹² A. Bałaban: *Prawny charakter wstępu do polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, red. M. Kudej, Katowice 1999, s. 120.

¹³ Wyrok z 13 I 2004, SK 10/03, OTK nr 1A/2004, poz. 2; por. jednak wyrok z 27 XI 2007, SK 39/06, OTK nr 10A/2007, poz. 127. Nie znaczy to, oczywiście, że treści zawarte w preambule nie wpływają w żaden sposób na status prawny jednostki, szerzej zob. J. Trzcíński, M. Wiácek: *Znaczenie wstępu do Konstytucji dla interpretacji statusu jednostki w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Jabłoński, w druku.

¹⁴ Wyrok z 11 V 2005, K 18/04, OTK nr 5A/2005, poz. 49. Szerzej na temat rozchwiania linii orzeczniczej w tej kwestii zob. W. Płowiec: *Wstęp do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2010, w druku.

koncentracji funkcji władczych, a także dążeniem do wzajemnej kontroli i powściągnięcia się władz, co prowadzi do ich względnej równowagi. Jednocześnie jednak relacje tego rodzaju, wpisane w logikę ustroju demokratycznego, nie mogą prowadzić do autonomizacji interesów poszczególnych władz. W art. 4 Konstytucji mowa bowiem o jednej władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej Polskiej, która należy do Narodu. Tym sposobem podział władz „sprzyja (...) zachowaniu jedności władzy państwowej w rękach suwerena (narodu, ludu), ale jednocześnie emanacja tej władzy zostaje rozdzielona między funkcje i wypełniające te funkcje organy”¹⁵.

Napięcie między podziałem władz a ich współdziałaniem staje się więc czytelne. Brak jakichkolwiek oddziaływań przekreślałby możliwość efektywnego sprawowania przez Naród władzy zwierzchniej, natomiast współdziałanie, które prowadziłyby do zniweczenia odrębności władz, musiałyby skutkować wypaczeniem ustrojowego mechanizmu autoregulacyjnego. Dostrzeżenie tej zależności doprowadziło polski sąd konstytucyjny - w okresie obowiązywania tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. - do refleksji, że w istocie konieczność wzajemnej współpracy władz zawiera się pojęciowo w zasadzie ich oddzielenia¹⁶. Niektórzy autorzy wskazują z kolei, że nawet gdyby zasady współdziałania nie sformułowano wprost, to wynikałaby ona z afirmacji wartości dobra wspólnego¹⁷. Niezależnie od tego, czy wymóg współdziałania rzeczywiście dookreśla kontury zasady podziału, czy też stanowi dla niej przeciwwagę, nie powinno ulegać wątpliwości, że poszukiwaniom *aequilibrium* w tej mierze powinna przyświecać idea ochrony fundamentów ładu demokratycznego i zagwarantowania praw jednostki¹⁸.

O potrzebie roztropnego wyważenia pierwiastków współdziałania i oddzielenia przekonują także wnioski z przeszłości. Podkreślanie wartości stabilnych i efektywnych rządów maskowało czasem dążenia do nadmiernej koncentracji władzy, a konieczność zapewnienia sprawności ustroju miała legitymizować systemy niedemokratyczne. Gdy chodzi o polskie doświadczenia ustrojowe, znamienne są tu - z pozoru pięknie brzmiące - słowa przedstawiciela obozu sanacyjnego, S. Cara, z 1935 r., przytoczone przez R.M. Małajnego w jego fundamentalnej pracy o korzeniach ideowych podziału władz: „Zamiast walki chcemy nasz przyszły ustrój oprzeć na zasadzie harmonii władz; zamiast konfliktów chcemy widzieć solidarną pracę naczelných organów władzy; zamiast podziału (...) chcemy, by triumfowała zasada współdziałania (...) władz”¹⁹. W rzeczywistości, jak

¹⁵ B. Banaszak: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 82.

¹⁶ Orzeczenie z 9 XI 1993, K 11/93, OTK 1993, cz. II, poz. 37.

¹⁷ Tak H. Izdebski: *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 175.

¹⁸ M. Kruk: *Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997 r.* [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 410-411; R. Piotrowski: *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2007, *passim*.

¹⁹ Przytaczam za: R.M. Małajny: *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 481.

wiadomo, owa podniosła retoryka harmonii i współpracy skrywała pobudki zgoła niedemokratyczne, uzasadniając odchodzenie od zasady podziału władz na rzecz nadrzędnej władzy Prezydenta²⁰.

Dwudziestowieczne systemy autorytarne i totalitarne stały się świadectwem patologii współdziałania - posuniętego tak daleko, że zakładającego, także w sferze organizacyjnej, pełne zjednoczenie władz publicznych wokół wspólnych celów politycznych. Tymczasem tam, gdzie kooperacja przekształca się w symbiozę, nie można już mówić o ustroju demokratycznym. Nadzieje na zabezpieczenie przed tą tendencją pokładano często w powrocie do idei rządów mieszanych i podziału władz, jakkolwiek ich praktykowanie w demokracji konstytucyjnej nie jest rzeczą łatwą²¹.

Niewątpliwie utrzymywanie trwałej równowagi między formułą podziału władz a nakazem ich współdziałania jest możliwe jedynie w warunkach dojrzałej kultury politycznej. Poza tym jednak uznanie wymogu współpracy za ogólną dyrektywę, która wyznacza model wzajemnych relacji władz publicznych, zasadniczo nie pociąga za sobą akceptacji określonych założeń filozofii społecznej. W szczególności nie wymaga ukształtowania społeczeństwa w myśl wizji organicystycznych, uzależniających sprawność jego funkcjonowania od współpracy instytucji społecznych. Konstytucyjny nakaz współdziałania jest bowiem skierowany do aparatu władzy publicznej, a nie do społeczeństwa. Wolno więc sądzić, że odwołuje się nie tyle do filozofii społecznej, co do pewnego kanonu racjonalności prakseologicznej.

4. W pracach z zakresu prakseologii współdziałanie (działanie wielopodmiotowe) stanowi jedną z kluczowych kategorii pojęciowych. Jak pisał T. Kotarbiński, „dwa podmioty współdziałają, jeżeli przynajmniej jeden z nich drugiemu pomaga lub przeszkadza”²². Jak widać, jest to ujęcie odbiegające od intuicji przeciętnego użytkownika języka, skłonного nazwać współdziałaniem jedynie tę pierwszą sytuację, autor definicji uważał jednak, że „systematyzacja teoretyczna nie może się krępować w sposób sztywny słownikiem mowy potocznej”²³. Wyróżniał wszakże, za literaturą amerykańską, współdziałanie właściwe (*genuinely cooperative action*), którego warunkiem jest wspólnota celów podmiotów współdziałających²⁴.

²⁰ Zob. np. J. Srokosz: *Autorytarna władza Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w myśli Stanisława Cara*, „Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi” 2009, t. XXXI.

²¹ Por. H. Olszewski: *O odchodzeniu od demokracji (Kilka uwag historyka prawa)*, PiP nr 8/2006.

²² T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum 1982, s. 86.

²³ Tamże, s. 89. Dostrzegając zarazem konieczność uproszczenia wywodu, sam T. Kotarbiński - po dokonaniu analitycznego rozbioru pojęcia „współdziałanie” - ograniczał zakres zastosowania tego terminu do współdziałania pozytywnego, kooperację negatywną określając konsekwentnie mianem walki.

²⁴ Tamże, s. 97.

Wiele ustaleń prakseologii trudno byłoby odnieść do zagadnienia współdziałania władz publicznych. Nie zawsze uwzględniają one specyfikę relacji organów aparatu władzy w państwie demokratycznym. Pewne spostrzeżenia warto jednakże odnotować. Za istotny warunek racjonalnej integracji działań T. Kotarbiński uznawał ich optymalną koordynację, ta zaś polega na tym, by składniki całości nie przeszkadzały sobie, oraz na tym, by się nawzajem wspomagały²⁵. Źródłem zaburzeń koordynacji często bywa nie dość sprawne porozumiewanie się podmiotów współdziałania²⁶.

Znaczenie koordynacji dostrzegał w latach 30. minionego wieku L. Dattner, którego zdaniem na współdziałanie składa się pięć elementów: a) precyzowanie celów, do których się zmierza; b) inicjatywa, która ma za zadanie zaszczerpić wolę współdziałania u przyszłych wykonawców; c) organizacja, polegająca na tym, by „jednostkę przysposobić na organ”; d) kooperacja *sensu stricto*, przez którą autor rozumiał właściwe działanie; e) koordynacja, a więc „represja sił czynnie sprzecznych w imię trwałego utrzymania porządku (...) wskazanego przez organizację”²⁷.

Szczególną postacią walki (kooperacji negatywnej) jest współzawodnictwo, polegające na tym, że każda ze stron stara się osiągnąć określoną cechę w wyższym stopniu niż druga²⁸. Kwalifikowanie współzawodnictwa jako postaci walki było przedmiotem kontrowersji. Wskazywano bowiem, że brak tu krępowania swobody działań przeciwnika (współzawodnika), natomiast każdy ze współzawodniczących podmiotów stara się maksymalizować efekt działań własnych, co trzeba uznać za konstruktywny czynnik życia społecznego²⁹. W praktyce jednak dążenie do owej maksymalizacji wiąże się często z utrudnianiem aktywności przeciwnika, a to w celu zapewnienia sobie większych szans na zwycięstwo³⁰. Odróżnia się ponadto współzawodnictwo, polegające na dążeniu do podobnych celów, od rywalizacji, gdzie chodzi o zdobycie tego samego celu³¹. Doniosłość tego ostatniego rozróżnienia - z perspektywy ustrojoznawstwa, a zwłaszcza w świetle polskich doświadczeń walki o władzę - wydaje się nie do przecenienia.

²⁵ Tamże, s. 191.

²⁶ Tamże, s. 202. Sprawne porozumiewanie się wymaga, rzecz jasna, nie tylko dobrze zorganizowanej komunikacji, lecz również określonych predyspozycji psychicznych osób współdziałających, szerzej zob. T. Kotarbiński: *Zgodliwe współdziałanie* [w:] *Studia z zakresu filozofii, etyki i nauk społecznych*, Ossolineum 1970.

²⁷ L. Dattner: *O współdziałaniu*, „Przegląd Filozoficzny” nr IV/1936, s. 476-477.

²⁸ T. Kotarbiński: *Traktat...*, jw., s. 88.

²⁹ Tak A. Delorme: *Współdziałanie - współzawodnictwo - walka*, „Studia Nauk Politycznych” nr 2/1975.

³⁰ Trafniejsze jest więc chyba ujmowanie współzawodnictwa (w kategoriach prakseologicznych) jako kooperacji pozytywnej z elementami kooperacji negatywnej, zob. D. Miller: *Konkurencja, współzawodnictwo, rywalizacja*, „Prakseologia” nr 140/2000, s. 31.

³¹ Tamże, s. 35.

5. Szczegółowa analiza konstytucyjnego nakazu współdziałania władz wymaga precyzyjnego określenia podmiotów, celów, obszarów i form współdziałania.

Na poziomie najogólniejszym wydaje się jasne, że analizowany tu wymóg został odniesiony do wszystkich władz, a więc do wszystkich podmiotów dysponujących zdolnością efektywnego działania na podstawie i w granicach prawa³². Obowiązek współdziałania dotyczy zarówno relacji między organami należącymi do różnych władz, jak i stosunków między tymi przypisanymi do jednej władzy.

Poza obszarem prezentowanych tu rozważań pozostają natomiast zagadnienia współdziałania władz publicznych ze strukturami społeczeństwa obywatelskiego, a więc z podmiotami niepublicznymi. W rzeczywistości prawnej aktywność ruchu zrzeszeniowego niewątpliwie wymusza tego rodzaju interakcje. Konstytucja z 1997 r. wspomina tu *expressis verbis* jedynie o obowiązku współdziałania państwa z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi dla dobra człowieka i dobra wspólnego (art. 25 ust. 3). Byłby to jednak temat wymagający odrębnego omówienia.

Bardziej złożone wydaje się kryterium celu współdziałania. Przytoczone ustalenia prakseologii wskazują, że o współdziałaniu może być mowa jedynie wówczas, gdy sprecyzowane zostaną wspólne cele działania wielu podmiotów. Rozbieżności w definiowaniu celów i metod ich osiągnięcia niweczą szanse na efektywność wspólnego wysiłku. Podobny wniosek, w odniesieniu do współdziałania w zakresie określonym przez art. 133 ust. 3 Konstytucji, płynie z przywoływanego tu już orzeczenia TK w sprawie sporu kompetencyjnego³³.

Lektura Konstytucji pozwala wyróżnić różne poziomy celów działań organów władzy publicznej: a) cel ogólny stanowi dobro III Rzeczypospolitej, wskazane przez preambułę jako punkt odniesienia w procesie stosowania Konstytucji; b) celem bliższym jest zapewnienie sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, którym ustrojodawca motywuje w preambule ustanowienie Konstytucji jako praw podstawowych dla państwa, opartych m.in. na współdziałaniu władz; c) celem częściowym jest stan rzeczy - wskazany w Konstytucji bezpośrednio lub wyrowadzony z jej postanowień w drodze wykładni - jako pożądanym do osiągnięcia w drodze określonego zespołu działań władz publicznych (np. zapewnianie ochrony środowiska, udzielanie Polakom zamieszkałym za granicą pomocy w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym, ochrona niepodległości państwa i nienaruszalności jego terytorium). W niektórych przypadkach cele częściowe można poddawać

³² Por. wyrok TK z 8 IV 2009, K 37/06, OTK nr 4A/2009, poz. 47.

³³ „Obowiązek współdziałania organów państwa oznacza prawny nakaz dążenia do jednolitości działania w zakresie polityki zagranicznej oraz unijnej. W tym nakazie zawarty jest zarazem konstytucyjny zakaz formowania dwóch równoległych, niezależnych ośrodków kierowania polityką zagraniczną” (z uzasadnienia postanowienia).

dalszej hierarchizacji, dzieląc je na kierunkowe (np. zmierzanie do pełnego, produktywnego zatrudnienia) i operacyjne (odpowiednio: organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego).

Dobro Rzeczypospolitej oraz zapewnienie sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych są celami wspólnymi dla wszystkich działań władz publicznych. W dodatku pierwszy z tych celów Konstytucja ujmuje także jako obowiązek obywatelski, nakazując w art. 82 troskę o dobro wspólne, którego podstawowym składnikiem, w świetle art. 1, jest Rzeczpospolita Polska. Kryterium wspólnego celu należy badać przez odniesienie danego zespołu działań do celu cząstkowego.

Obszar współdziałania jest więc wyznaczony przez cel cząstkowy wspólny wielu organom władzy publicznej. Za szczególnie obszar współdziałania należy uznać materię określoną w przepisach, które wyznaczając wprost określony cel cząstkowy, nakładają obowiązek jego osiągnięcia ogólnie na władze publiczne, bez wskazania konkretnych organów (tzw. zasady polityki państwa). Takie ujęcie znacząco komplikuje możliwość oceny stopnia wywiązania się danego organu z jego obowiązku, zwłaszcza w obszarze stanowienia prawa³⁴.

Co się tyczy form współdziałania, wydaje się, że można wyróżnić trzy jego podstawowe postaci. Po pierwsze, współdziałanie może polegać na zmierzaniu osobnymi ścieżkami do wspólnego celu. Odbywa się więc w sposób niezależny, często nawet niezgodniony, a pożądany efekt osiągniany jest dzięki intensyfikacji wysiłków różnych władz. Tak dochodzi do realizacji celów wyznaczanych przez zasady polityki państwa - nie wskazują one bowiem metod osiągania właściwego stanu rzeczy (np. zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego), a te mogą kształtować się rozmaicie w przypadku poszczególnych organów władzy publicznej. Efektywność współdziałania jest tu uzależniona przede wszystkim od właściwego zdefiniowania kompetencji poszczególnych organów, natomiast pozostaje zasadniczo niezależna od nastawienia psychicznego osób sprawujących dane funkcje oraz ich chęci współpracy z otoczeniem instytucjonalnym.

Po drugie, współdziałanie może oznaczać dążenie do wspólnego celu w taki sposób, że aktywność organu władzy publicznej jest elementem swoistego cyklu, na który składają się działania różnych organów, przy czym każde z nich jest niezbędne i warunkuje przejście do kolejnego etapu procesu. Modelowym przykładem tej formy współdziałania jest udział w postępowaniu legislacyjnym, gdzie rola poszczególnych jego uczestników jest jasno określona, także pod względem chronologicznym. Efektywność współdziałania jest wówczas w pewnej mierze uzależniona od dobrej woli podmiotów współdziałania, jednak możliwe jest ustanowienie określonych rozwiązań minimalizujących potencjalny obstrukcyjny wpływ jednego z

³⁴ Zob. jednak M. Florczak-Wątor: *Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2009.

uczestników procesu na jego przebieg (np. uznawanie ustawy, co do której Senat w ciągu 30 dni od dnia jej przekazania przez Marszałka Sejmu nie podjął stosownej uchwały, za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm). Współdziałanie powinno bowiem ułatwiać, a nie utrudniać osiągnięcie zakładanych przez prawo celów³⁵.

Po trzecie, pojęcie współdziałania bywa odnoszone do nakazu wspólnego osiągnięcia jakiegoś stanu rzeczy przez wykonanie wspólnej (podzielonej) kompetencji. W praktyce realizacja poszczególnych czynności składowych będzie zwykle nieco odsunięta w czasie, jak w poprzednim wariantcie. Zasadnicza różnica polega jednak na tym, że dana aktywność organu władzy publicznej nie ma charakteru samodzielnego, lecz dla swej ważności wymaga jej uzgodnienia (potwierdzenia) przez inny organ³⁶. Za przykład może posłużyć generalne uzależnienie ważności aktów urzędowych Prezydenta od kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów lub uprawnienie Senatu do wyrażenia zgody na powołanie przez Sejm niektórych organów państwowych. Efektywność wspólnego wysiłku jest tu w dużym stopniu uzależniona od woli politycznej podmiotów współdziałania, co trzeba wszakże uznać za świadomy zabieg ustrojodawcy.

6. Przedstawione tu rozważania skłaniają do sformułowania kilku bardziej szczegółowych uwag odnoszących się do pojęcia współdziałania władz i celowości zamieszczenia go w Konstytucji.

Przede wszystkim, wiązany intuicyjnie z nakazem współdziałania generalny obowiązek „wzajemnej życzliwości” władz publicznych nie ma charakteru absolutnego. Niewątpliwie działaniom organów władzy powinna towarzyszyć świadomość, że ich cele są wyznaczone przez dobro Rzeczypospolitej. Od piastunów wysokich urzędów państwowych wymaga się bowiem poczucia odpowiedzialności za państwo i jego sprawne działanie³⁷. Nie oznacza to jednak, by z założenia niedopuszczalne były wszelkie sytuacje konfliktowe. Korzystanie z uprawnień hamujących (np. weto ustawodawcze, skrócenie kadencji Sejmu) jest legitymowanym konstytucyjnie odstępstwem od idei współdziałania³⁸.

³⁵ Jak wskazywał TK, „konstytucyjna zasada współdziałania władz i dialogu społecznego nie oznacza niemożności rozstrzygnięcia sprawy stanowiącej przedmiot debaty czy sporu. To właśnie rozwiązanie problemu jest zarówno celem prowadzenia dialogu, jak i współdziałania władz (...) Rozwiązania ustawowe dotyczące dialogu i współdziałania powinny zatem stwarzać przesłanki równoważenia demokratyzmu i efektywności” (tak w wyroku z 8 IV 2009, K 37/06, jw.).

³⁶ Zbliżony charakter ma wymóg zasięgnięcia opinii, uznawany z reguły za „słabszą” formę współdziałania.

³⁷ Tak Z. Witkowski, jw., s. 141.

³⁸ Odmienne K. Complak (*Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 96), który odnosi się z rezerwą do tezy o istnieniu w polskim ustroju konstytucyjnym systemu hamulców i przeciwwag (por. jednak wyrok TK z 18 II 2004, K 12/03, OTK nr 2A/2004, poz. 8), a nazbyt częste ich wykorzystywanie uważa za sprzeczne z obowiąz-

W ten sposób dąży się do przywrócenia zachwianej równowagi władz, którą ustrojodawca uznaje w art. 10 za dopełnienie zasady ich podziału. Uwagi dotyczące możliwości nadużywania tych instytucji należy formułować przede wszystkim *de lege fundamentalis ferenda*.

Trudno sobie także wyobrazić, by np. Sejm domagał się od Senatu - w imię harmonijnego współdziałania - bezwarunkowej akceptacji dla powołania danej osoby na stanowisko państwowe, w stosunku do którego konieczna jest zgoda obu izb (np. Prezesa Najwyższej Izby Kontroli). Pozbawiałoby to ów wymóg sensu ustrojowego.

Pewne organy władzy publicznej celowo ukształtowano jako niezależne, co dotyczy przede wszystkim władzy sądowniczej. Nie należy więc interpretować nakazu zawartego w preambule jako przełamującego ich niezależność i wymagającego od nich daleko posuniętego współdziałania z podmiotami, od których mają one być niezależne³⁹. Warto też mieć na względzie, że niektóre organy - jak chociażby Rzecznik Praw Obywatelskich - z założenia mają pozostawać niejako „w opozycji” do innych, realizując funkcje kontrolne i z zakresu ochrony prawnej. Wskazówką do takiego odczytania ich roli ustrojowej powinny być przede wszystkim ich funkcje (kompetencje) oraz stabilizacja urzędu w okresie trwania kadencji, zwłaszcza gdy jest ona wyraźnie oderwana od kadencji organu kreującego.

Z tego punktu widzenia wątpliwości budzi np. art. 3 ust. 1 ustawy z 29 VIII 1997 o Narodowym Banku Polskim⁴⁰, wskazujący, że „podstawowym celem NBP jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP”. Oddzielenie polityki fiskalnej od monetarnej, czego wyrazem jest odseparowanie banku centralnego od administracji rządowej, wynika z troski o odpolitycznienie decyzji dotyczących emisji pieniądza⁴¹. Ponadto, jak wynika z ustawy, na NBP nałożono obowiązek powstrzymywania działań rządu, które mogłyby skutkować wzmożoną presją inflacyjną⁴². Jak wobec tego należy rozumieć wymóg „jednoczesnego wspierania polityki gospodarczej Rządu”? Jeśli intencją ustawodawcy było wzmocnienie ogólnego konstytucyjnego nakazu działania dla dobra Rzeczypospolitej, to forma ustawy nie jest do tego właściwa. Jeśli natomiast chodziłoby o przełamanie zasady niezależności banku centralnego - co należałoby uznać za posunięcie niekonstytucyjne⁴³ -

kiem współdziałania władz.

³⁹ Z drugiej strony, jak zauważył TK, także odrębność i niezależność sądów nie może prowadzić do zniesienia mechanizmu równowagi między władzami, skoro wymóg taki wynika bezpośrednio z art. 10 Konstytucji oraz pośrednio z nakazu współdziałania władz wyrażonego w preambule (tak w wyroku z 15 I 2009, K 45/07, OTK nr 1A/2009, poz. 3).

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. nr 1/2005, poz. 2 ze zm.

⁴¹ Zob. np. L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 312.

⁴² Tamże, s. 313.

⁴³ Por. zwłaszcza wyrok TK z 22 IX 2006, U 4/06, OTK nr 8A/2006, poz. 109.

nie byłoby potrzeby dopisywania, że granicą owego wspierania jest realizacja podstawowego celu NBP. Przytoczony przepis jest w istocie przykładem pułostowania, w dodatku szkodliwego ustrojowo, bo dającego preteksty do ataków na antyinflacyjną politykę NBP.

Źródłem licznych kontrowersji stał się w ostatnim czasie obowiązek współdziałania Prezydenta, premiera i właściwego ministra w zakresie polityki zagranicznej. Oprócz wspomnianego już orzeczenia TK w sprawie sporu kompetencyjnego, literatura prawa konstytucyjnego wzbogaciła się przy okazji o cenne ustalenia doktrynalne w tej mierze⁴⁴. Niezależnie od zgłoszonych tam uwag, należy krytycznie odnieść się do nieprecyzyjnego określenia przez Konstytucję obszaru współdziałania („w zakresie polityki zagranicznej”), zwłaszcza że normatywna treść tego sformułowania - wobec wskazania ogólnego kierownictwa Rady Ministrów w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9) - pozostaje niejasna⁴⁵.

Także Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu rozstrzygającym spór kompetencyjny dostrzega, że Konstytucja nie determinuje zasad i sposobu współdziałania. W katalogu „minimalnych oczekiwań” wobec stron sporu TK wymienia przede wszystkim elementarne obowiązki związane z procesem komunikowania się (powinność informowania, powinność zapoznania się z ustaleniami) i z lojalnością wobec partnera współdziałania (powinność przestrzegania dokonanych uzgodnień). Ponadto zwraca uwagę na czynniki psychologiczne, z trudem poddające się konstytucjonalizacji (otwartość na współpracę, gotowość do współdziałania i rzetelnych uzgodnień).

Praktyka ukazuje tymczasem, w moim przekonaniu, że uzasadniony był krytycyzm J. Ciapały, który na samym początku obowiązywania Konstytucji z 1997 r. pisał, iż ustanowienie art. 133 ust. 3 było „zbędnym wyrazem intencji zapobieżenia konfliktom i sporom”⁴⁶. Autor ten wyrażał przekonanie, że termin „współdziałanie” nie powinien w ogóle znaleźć się w tekście Konstytucji, dostrzegając tu nieudaną próbę „ju-

⁴⁴ Zob. *Reprezentacja Polski w Radzie Europejskiej w świetle ekspertyz* [opinie P. Winczorka i A. Wyrozumskiej], PiP nr 12/2008; M. Kruk: *Prezydent czy premier w Radzie Europejskiej? Problemy konstytucyjnoprawne*, „*Ius Novum*” nr 4/2008.

⁴⁵ Na jeszcze bardziej krytyczną ocenę zasługiwał jednak pomysł, by w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony zawrzeć wymóg zgody Prezydenta RP, Sejmu i Senatu oraz Rady Ministrów na ewentualne zmiany w Traktacie; por. opinie: K. Działochoy, P. Winczorka, R. Balickiego, B. Banaszaka, A. Wyrozumskiej, P. Sarneckiego, K. Skotnickiego, A. Szmyta, „*Przegląd Sejmowy*” nr 2/2009, s. 121 i n. Pozostawiając nawet na boku kwestię dopuszczalności ujęcia w ustawie akceptującej („ratyfikacyjnej”) treści wykraczającej poza upoważnienie do ratyfikacji, zwracano uwagę, że nie do pogodzenia z Konstytucją byłoby „zaostrzenie” formuły współdziałania przez wprowadzenie wymogu zgody „niekonstytucyjnego gremium »wszystkich czterech organów«” (opinia K. Działochoy, s. 124) czy ustanawianie „konstrukcji »czwór władzy«” (opinia A. Szmyta, s. 157).

⁴⁶ J. Ciapała: *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999, s. 220.

rydyzacji relacji, które ze swej natury łatwo nie poddają się regulacjom prawnym, stanowiąc refleks oddziaływania czynników politycznych i personalnych”⁴⁷. Termin ten cechuje się bowiem znacząco wyższym stopniem niejasności niż chociażby kategorie podziału i równowagi władz, których podstawowe konsekwencje ustrojowe zostały już stosunkowo dobrze rozpoznane w nauce prawa, niezależnie od możliwych rozbieżności interpretacyjnych. Badania nad zagadnieniami ustrojowymi bez wątpienia powinny uwzględniać czynnik behawioralny, co jednak nie oznacza, by koniecznie należało dążyć do ujmowania go w ramy prawne⁴⁸. Z tego punktu widzenia celowość umieszczenia w Konstytucji nakuwu współdziałania władz może budzić wątpliwości⁴⁹.

*

Oparcie zaprojektowanego przez twórców Konstytucji RP ustroju na podziale, równowadze i współdziałaniu władz zasługuje na generalnie pozytywną ocenę. Staje się ona mniej jednoznaczna, gdy przyjrzeć się sposobom realizacji tego modelu.

Współdziałanie władz publicznych jest uzależnione od wielu czynników, a prawo jest tylko jednym z nich. Niejednokrotnie równie istotne stają się aspekty polityczne, a nawet psychologiczne (osobowościowe). Przedstawiciele nauk o polityce zauważają tymczasem, że „polityka polska rozpatrywana w wymiarze behawioralnym, a nie normatywno-instytucjonalnym, charakteryzuje się przewagą strategii konfrontacyjnych nad kooperacyjnymi”⁵⁰. Zapewnianie współdziałania tam, gdzie w grę wchodzi rywalizacja o charakterze politycznym, powinno dokonywać się przez projektowanie mechanizmów, które czynią współdziałanie opłacalnym dla aktorów sceny politycznej. Jeśli korzystniejsza pod względem politycznym okazuje się konfrontacja, dochodzi do napięcia między wizją twórców Konstytucji z 1997 r. a praktyką ustrojową, a w efekcie - do degradacji roli konstytucji w społeczeństwie demokratycznym i dalszej erozji kultury politycznej. Otwarte pozostaje pytanie, czy lepiej posłuchać podszeptów idealizmu i czekać, aż standardy konstytucyjne w koń-

⁴⁷ Tamże; podobnie P. Sarnecki: *Komentarz do art. 133 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 4.

⁴⁸ Por. zwłaszcza S. Gebethner: *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (Porównawcza analiza politologiczna)*, PiP nr 7-8/1994, s. 26 i n.; M. Kruk: *Idea stabilności...*, jw., s. 425-426; J. Szymanek: *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009, s. 137 i n.; T. Słomka: *Style prezydentury. Analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” nr 6/2005.

⁴⁹ Por. jednak P. Sarnecki [w:] *Preambuła...*, jw., s. 36; Z. Witkowski, jw., s. 145.

⁵⁰ A. Antoszewski: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku na tle standardów europejskich [w:] Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2007, s. 18.

cu odnowią obyczaje polityczne, czy też realizmu, który nakazywałby dopasować oczekiwania ustrojodawcy do rzeczywistości politycznej.

Konstytucja pełni w systemie politycznym różne funkcje, w tym doniosłą funkcję wychowawczą. Nie stanowi jednak remedium na patologiczne ambicje, żądzę władzy i chęć upokorzenia przeciwnika. Duch prawdziwie demokratycznej rywalizacji poskramia takie emocje, stawiając pytanie o granice konfrontacyjnego stylu uprawiania polityki.

Za pointę niech posłużą tu słowa filozofa, napisane ponad 70 lat temu: „Współdziałanie wpływa na etos współdziałających. Zwiększa ich poczucie mocy, odpowiedzialności, solidarności. Współdziałanie nie niszczy indywidualności. Raczej zachęca do jej rozwoju i uczestniczenia w coraz wyższych zespołach współdziałających”⁵¹. W dobie integracji europejskiej zwłaszcza to ostatnie stwierdzenie nabiera szczególnego wydźwięku.

⁵¹ L. Dattner, jw., s. 477.