

ZASADA PODZIAŁU WŁADZY JAKO ELEMENT *SINE QUA NON* WSPÓŁCZESNEGO *ACQUIS CONSTITUTIONNEL* I JEJ ODZWIERCIEDLENIE W OBECNYM POLSKIM KONSTITUCJONALIZMIE

Jest wiele racji w stwierdzeniu, że nie sposób prawie znaleźć drugą zasadę ustrojową, która jak zasada podziału władzy, odgrywałaby tak oczywiste i podstawowe znaczenie dla mechanizmu demokracji, a jednocześnie, która byłaby rozumiana tak odmiennie przez polityków i doktrynę prawa konstytucyjnego [1], i to nie tylko w przeszłości, ale i współcześnie. Na przestrzeni kilku wieków dziejów polskiego konstytucjonalizmu zasada podziału władzy przechodziła znamiennej ewolucję. Oto przyjęła ją słynna Ustawa Rządowa z 3 Maja 1791 r. od zawsze zwana potocznie Konstytucją 3 Maja. Znała ją także Ustawa z 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Następnie odrzuciła ją Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. zwana Konstytucją Kwietniową. Formalnie uznawała ją tzw. Mała Konstytucja z 19 lutego 1947, która miała postać ustawy konstytucyjnej. Kolejno odrzuciła ją Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. Zasada została „zrehabilitowana” jeszcze w okresie obowiązywania Konstytucji z 1952 r., ale nie jej nowelizacją z 7 kwietnia 1989 r., a dopiero nowelizacją z 28 grudnia 1989 r. [2]. Potem restytuowała ją Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r., zwana Małą Konstytucją, a wreszcie przejęła ją aktualnie obowiązująca konstytucja, tj. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w jej art.10.

U podstaw rejestrowania tej zasady w prawnej mechanice ustrojowej od wieków leżały przeważnie „niepokoje o konsekwencje zgromadzenia zbyt wielkiej władzy w niewielu rękach” [3], ale i troska o właściwe gwarantowanie praw i wolności obywateli. Uważano też, że nawet jeśli z pragmatycznego punktu widzenia podział władzy utrudnia efektywne funkcjonowanie instytucji państwa, to jest on warty zainteresowania ustrojodawców, bo korzyści z oddalenia ryzyka despotyzmu państwowego i jedynowładztwa nie mają ceny [4].

Z tego co powiedziano wyżej wynika, że od 1989 r., a więc od zwrotu ustrojowego, będącego następstwem Porozumień „Okrągłego Stołu”, zasada podziału władzy nie od razu została wyrażona wprost w normie konstytucyjnej.

W literaturze prawno-konstytucyjnej znane są poglądy, że nawet tak istotna zasada ustrojowa jak zasada podziału władzy, nie musi być wysłowiona w

konstytucji wprost, bezpośrednio. Jej zmaterializowaniem może stać się już struktura konstytucji czy nawet tzw. instytucjonalny kontekst zasad ustrojowych [5]. Zaiste podstawą nowej aksjologii konstytucyjnej po 1989 r. stała się zasada demokratycznego państwa prawnego (dalej - dpp), a dokładniej mówiąc, pewne kwantum wartości tkwiące w tym pojęciu. Jedną z takich wartości składowych zasady dpp stała się, zdaniem polskiego Trybunału Konstytucyjnego, zasada podziału i wzajemnego hamowania się władz [6]. I na pewnym etapie rozwoju sytuacji ustrojowej w Polsce po 1989 r. z zasady dpp TK ekstrapolował czy zdekodował, jak mówią inni, wspomnianą zasadę podziału władzy. Przy okazji według tylko sobie znanej logiki z tych kilku słów – demokratyczne państwo prawne – wyprowadził on jeszcze kilkanaście innych ważnych zasad ustrojowych [7].

Polski ustrojodawca ostatecznie w kwietniu 1997 r. stanął na stanowisku, że skoro zasada podziału władzy jest jedną z fundamentalnych zasad charakteryzujących ustrój III RP, skoro w ogóle jest to idea-fundament współczesnego konstytucjonalizmu państw demokratycznych, uniwersalna podbudowa demokracji konstytucyjnej, należąca na dodatek do podstawowego kanonu reguł tzw. dobrego państwa [8], to winna być ona *explicite* ukształtowana w normach konstytucyjnych, a przynajmniej najbardziej elementarne jej części konstrukcyjne winny zostać wyrażone w normach ustawy zasadniczej państwa [9]. Intencją takiego stanowiska było dążenie do uodpornienia podziału władz na ingerencję ze strony ustawodawcy zwykłego z pobudek politycznych [10]. I tak też uczynił. Nawiasem mówiąc skoro polski ustrojodawca zamierzał w nowej konstytucji trwać przy zasadzie dpp, nie miał specjalnego wyjścia i musiał już teraz konsekwentnie zapisać ugruntowane orzecznictwem TK przekonanie o immanentnym związku zasady dpp z zasadą podziału władzy [11].

Istotą podziału władzy jest wydzielenie trzech fundamentalnych funkcji państwa i złożenie ich w ręce odrębnych i niezależnych od siebie organów. Słusznie zauważa się jednak, że „trudno jest obecnie wyszukać przykład państwa, którego ustrój realizowałby czystą formę teorii podziału władzy [12]. Z tą wypowiedzią konweniujecie zasadne inne spostrzeżenie, iż dzisiaj „nie

jest praktycznie możliwe, aby podział władzy przyjął charakter absolutny, a wszelkie zadania i kompetencje były precyzyjnie rozdzielone pomiędzy poszczególne organy państwa, dokładnie według charakteru funkcji i przynależności do określonej władzy” [13]. Stąd samo rozdzielenie władz jako zabieg organizacyjny i systematyzujący okazuje się zabiegiem nie- wystarczającym. Sama separacja władz pociąga za sobą immanentne ryzyko, że któraś z nich będzie w naturalny sposób dążyć do rywalizowania i supremowania się, co samo w sobie nosi załączek niepokoju o dążenie do przełamania idei władzy podzielonej. Stąd dla zapewnienia realnej niezależności wspomnianych władz paradoksalnie rozdzielenie władz winno być uzupełnione o mechanizm umożliwiający naruszenie w pewnym zakresie owego rozdzielenia, czy separacji. Tym mechanizmem musi być mechanizm równoważenia się władz, czyli włączenia do mechaniki ustrojowej wszystkich władz pewnej grupy środków równoważących lub inaczej mówiąc tzw. hamulców ustrojowych. I tutaj jednak należy zastrzec, iż organy należące do poszczególnych władz będą mogły oddziaływać na siebie jedynie w pewnym zakresie, czy do pewnego stopnia. Jakiego? Takiego, który nie doprowadzi do zaburzenia istoty kompetencji żadnej z władz [14]. Ponadto trzeba zauważyć, że podział władz nie sprowadza się jedynie do technicznego blokowania tej z władz, która przekracza dopuszczalne kwantum kompetencyjne. B. Banaszak trafnie zauważa w doktrynie, że owszem idzie tutaj o wzajemne hamowanie się władz, ale i o kontrolowanie się w następstwie doprowadzenia do właściwego rozdziału kompetencji pomiędzy tymi władzami. Ważną obserwację i zarazem dyrektywę interpretacyjną sformułował w związku z tym polski Trybunał Konstytucyjny zauważając, że konsekwencją tzw. pionowego (jego przeciwieństwo dotyczy art.10 Konstytucji z 1997 r.) podziału władz jest to, że : „ władza ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska muszą być rozdzielone a nadto, że musi panować między nimi równowaga oraz, że muszą one ze sobą współpracować” [15]. O ile jednak relacje między władzami ustawodawczą i wykonawczą mogą charakteryzować się przecinaniem, czy wręcz nakładaniem kompetencji, o tyle w odniesieniu do trzeciej władzy – sędziowskiej, rozdzielnie władz należy rozumieć jako separację, ponieważ z istoty wymiaru sprawiedliwości wynika, że sprawują go wyłącznie sądy i pozostałe władze nie tylko w tym nie uczestniczą, ale nie mogą w żadnym stopniu ingerować w tę sferę aktywności sądów.

Pozostaje do skomentowania problem zakresu oddziaływania zasady podziału władzy. W literaturze wyraźnie wyodrębnione są w tym zakresie dwie tezy. Pierwsza sformułowana przez P. Winczorka, po myśli

której „ponieważ Polska jest członkiem Unii Europejskiej, na którą przekazała kompetencje swych organów państwowych w niektórych sprawach (art. 90 ust.1 Konstytucji), uznać można, że poziomy podział władzy rozciąga się również na poziom ponadkrajowy” [16], druga sformułowana przez Trybunał Konstytucyjny wskazująca na fakt, że zasada podziału i równowagi władz jest zasadą ustroju wewnętrznego RP. Już z tego powodu nie znajduje bezpośredniego zastosowania do relacji pomiędzy władzami (organami) Wspólnot i Unii Europejskiej” [17]. Wydaje się w tym sporze mieć jednak rację B. Banaszak, który zauważa słusznie, że modyfikowanie systemu podziału władz ma realnie miejsce pod wpływem postępujących procesów integracyjnych w regionie i pod wpływem rozwijania się instytucji ponadnarodowych. Prof. Banaszak trafnie zauważa ponadto, że „kompetencje tych instytucji wkraczają często w zakres tradycyjnych kompetencji organów wewnętrznych, co sprawia, że część ich władzy sprawują organy ponadnarodowe. Prowadzi to do wzmocnienia kontroli nad organami wewnętrznymi państwa przez niezależne od nich organy ponadnarodowe” [18], a ostatnio przyjęty w UE tzw. Pakt Fiskalny jest tego dobrym przykładem.

W dalszej części niniejszego opracowania postaramy się przybliżyć linię orzeczniczą polskiego Trybunału Konstytucyjnego w kwestii obecności i rozumienia zasady podziału i równoważenia się władz wysłowionego *expressis verbis* w art. 10 polskiej Konstytucji z 1997 r.

Orzecznictwo polskiego sądu konstytucyjnego dotyczące omawianej zasady rozwija się, jak już wspomniano od roku 1989. Nie wysłowiona *explicite* w ówczesnych przepisach konstytucyjnych, znalazła ważne miejsce jako wzorzec oceny konstytucyjności przepisów, zrazu jako element zasady demokratycznego państwa prawnego [19], a od 1992 r. jako zasada ustrojowa, co do której Trybunał na tle art. 1 Małej konstytucji w sposób nie budzący wątpliwości przesądził, że wyrażona została w nim *expressis verbis* [20]. Zauważmy dla ścisłości, że w tym artykule nie pojawia się termin „podział władzy”, lecz jest w nim mowa o przydzieleniu sprawowania poszczególnych władz określonym organom (tzw. organizacyjny aspekt podziału władzy).

W poniższych rozważaniach starano się przytoczyć najważniejsze i najbardziej charakterystyczne wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na temat zasady podziału władzy, które zapadły pod rządami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Część z nich stanowi, rzecz jasna, powtórzenie czy też kontynuację linii orzeczniczych wypracowanych w okresie wcześniejszym, inne pojawiły się w związku z koniecznością rozstrzygnięcia przez Trybunał problemów,

jakie wyłoniły się na tle stosowania konkretnych uregulowań obecnie obowiązującej Konstytucji. W omawianym orzecznictwie znajdujemy zarówno próbę rozstrzygnięcia kwestii terminologicznych związanych z omawianą zasadą (próba ta była wszak incydentalna), jej charakteru, zakresu obowiązywania i wreszcie sposobu jej rozumienia przez sędziów TK, a więc normatywnej zawartości przepisu art. 10 Konstytucji RP (wcześniej art. 1 Małej konstytucji).

Odnosząc się do występujących w literaturze przedmiotu rozbieżności terminologicznych związanych z określeniem omawianej zasady jako „podziału władz” lub „podziału władzy” Trybunał za trafniejsze uznał to drugie ujęcie. Jego zdaniem, lepiej nawiązuje ono do postanowienia art. 2 ust. 1 przepisów konstytucyjnych w 1992 r., który stanowi o tym, iż władza zwierzchnia (a nie władze) należy do Narodu [21].

Jak już wspomniano, zanim zasada podziału władzy została wyrażona w polskich przepisach konstytucyjnych, sędziowie Trybunału wyinterpretowali ją w zasady demokratycznego państwa prawnego, stwierdzając, że jest ona w niej zawarta *implicitie*. Warto w tym miejscu zauważyć, że zasada państwa prawnego jest w orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego podstawą rekonstruowania zasad o fundamentalnym znaczeniu, które nie znajdują literalnego odzwierciedlenia w tekście ustawy zasadniczej. Zjawisko to, określane jako aktywizm sędziowski, nasilone było zwłaszcza w okresie sprzed wejścia w życie obecnej Konstytucji, gdyż w jej treści wyrażono *explicite* dużą część z tych zasad. Obecnie, w przypadku zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności stanowić powinny przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. „Podwojenie” podstawy kontroli dopuszcza Trybunał jedynie wówczas, gdy naruszenie normy szczegółowej ma charakter „kwalifikowany”, a więc godzi „w istotę lub w znacznym stopniu ogranicza praktyczne funkcjonowanie” zasady państwa prawnego [22]. Charakterystyczną cechą orzeczeń zapadających na tle obecnego art. 10 Konstytucji jest właśnie fakt, iż wzorzec ten jest najczęściej rozpatrywany w ścisłym powiązaniu z innymi normami Konstytucji, zwłaszcza z zasadą państwa prawnego. Wielokrotnie też, TK przywołuje go również wtedy, gdy nie był on wskazany przez wnioskodawcę jako wzór kontroli [23].

Przepis wyrażający podział władzy Trybunał Konstytucyjny niezmiennie zalicza do podstawowych zasad ustrojowych, co odpowiada powszechnie przyjmowanemu w doktrynie prawa takiemu właśnie ujmowaniu rozwiązań zawartych, lub dających się wyprowadzić z pierwszych rozdziałów Konstytucji. Jest

ona określana jako jedna z „najbardziej podstawowych jej regulacji”, o czym, zdaniem TK, świadczy zarówno jej ujęcie w systematyce jak i szczególny tryb zmiany przepisów rozdziału I ustawy zasadniczej [24]. Znaczenie tej zasady Trybunał postrzega jednak szerzej niż tylko w aspekcie „czysto organizacyjnym”, podkreślając, że jej celem jest m.in. „ochrona praw człowieka przez uniemożliwienie nadużywania władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów” [25].

Uznanie zasady podziału władz na podstawową zasadę ustrojową ma w orzecznictwie określone konsekwencje. Przede wszystkim inne postanowienia Konstytucji powinny być interpretowane w sposób „zapewniający adekwatność ich treści do nadrzędnej roli tej zasady” [26]. Znaczenie zasad ustrojowych z rozdziału I polega na tym, iż traktowane są one jako rodzaj wskazówki interpretacyjnej, wytycznej przy procesach wykładni i stosowaniu wszystkich norm konstytucyjnych. Jako zasady prawa, a więc normy o charakterze ogólnym podlegają one przede wszystkim wykładni funkcjonalnej (celowościowej). Po drugie, adresatami norm zawartych w art. 10 Konstytucji są organy władzy publicznej, natomiast dla jednostek nie wynikają z niego bezpośrednio prawa podmiotowe ani roszczenia. W związku z tym, zarzut naruszenia takich zasad nie może być samoistną podstawą skargi konstytucyjnej [27].

Istotne znaczenie dla otworzenia możliwe pełnego obrazu treści zasady podziału władzy przyjmowanej w orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego ma przede wszystkim zobrazowanie sposobu ujmowania wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi władzami. Najbardziej podstawowa i ogólna treść zasady podziału władzy przyjmowana przez TK polega na uznaniu, że „władze ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska muszą być rozdzielone a nadto, że musi panować między nimi równowaga oraz że muszą one ze sobą współpracować” [28]. Zwróćmy uwagę na fakt, że Trybunał akcentował element równoważenia się i współdziałania władz zanim jeszcze został on wysłowiony w treści Konstytucji z 1997 r. Jednak to dopiero ujęcie zastosowane w art. 10 obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej wyraża omawianą zasadę w sposób „głębszy”. „Istotą zasady podziału i równowagi władzy jest nie tyle funkcjonalny podział władzy, ile stan równoważenia się władz, celem gwarantowania poszanowania kompetencji każdej z nich i stworzenia podstaw do stabilnego działania mechanizmów demokratycznego państwa” [29]. TK pisze, iż w Konstytucji z 1997 r. w miejsce „statycznego” („obronnego”) wyrażenia zasady podziału władzy (kwalifikowanie organów państwa do poszczególnych władz i deklarowanie ich niezależności), zastosowano dynamiczne ujęcie stosunków między władzami oparte

na formule ich równoważenia się. Pojęcie „równoważenie się” tłumaczy zaś jako „oddziaływanie władz na siebie, wzajemne uzupełnianie swych funkcji przez organy i wyrażające się zarówno we współpracy władz ze sobą, jak i w ich wzajemnej kontroli, a także przejawiające się w możliwościach prowadzenia dialogu między nimi” [30].

W aspekcie rozdzielnia władz TK formułuje koncepcję domniemań kompetencyjnych, zgodnie z którą „każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty” [31]. Oznacza to dla ustawodawcy obowiązek takiego kształtowania kompetencji poszczególnych organów państwowych, aby nie naruszał on „istotnego zakresu” danej władzy [32]. Jednocześnie Trybunał podkreśla, że zasada podziału władzy nie ma charakteru absolutnego, lecz doznaje określonych ograniczeń. Uważa za możliwe „przyznanie ustawodawcy pewnego zakresu swobody co do kształtowania układu kompetencyjnego »na obrzeżach« poszczególnych władz, tam gdzie z natury regulowanej materii wynika możliwość przecinania się czy też nawet nakładania kompetencji” [33]. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, iż ten ostatni pogląd ma zastosowanie w odniesieniu do relacji między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Trybunał zauważa, że zarówno na gruncie systemu prezydenckiego (tak postrzega regulację zawartą w Małej konstytucji) jak i systemu parlamentarnego (jak w Konstytucji z 1997 r.) „typowe jest nakładanie się kompetencji władz lub wręcz ich przecinanie się (...) sięgające niekiedy aż do ich istoty” [34]. Jako przykład takiego zjawiska TK wskazuje ustawodawstwo delegowane lub ustawę budżetową. „Budżet choć uchwalany zawsze w formie ustawy – zbliża się swą treścią do konkretnego ustalania zadań poszczególnych organów rządowych (...). O specyfice budżetu stanowi też jego charakter, jako politycznego kompromisu między legislaturą i egzekutywą” [35].

W przypadku natomiast władzy sądowej, jej rozdzielenie oznacza „separację”, „izolację” od pozostałych władz. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów są przez TK postrzegane jako „konieczny element zasady podziału władzy” [36]. Jest ona „niezwykle delikatnym mechanizmem, bardzo łatwo go zniszczyć, a niezwykle trudno odbudować” [37]. „Skoro władza sądowa może być wykonywana wyłącznie przez sądy, to pozostałe władze nie mogą ingerować jej działania lub w niej uczestniczyć” [38]. W jej wypadku „nie może być mowy o takich odstępstwach od zasady podziału i równowagi władzy, które są dopuszczalne w relacjach między pozostałymi władzami. Żadna władza

nie może ingerować w sprawy struktury, składu lub działania władzy sądowej, chyba że wyjątki dotyczą wypadków określonych w Konstytucji. Interpretacja zasady podziału i równowagi władzy w odniesieniu do władzy sądowej wymaga podkreślenia, że gwarancją realizacji takiej pozycji władzy sądowej jest zasada niezależności sądów i monopol kompetencyjny sądownictwa na sprawowanie władzy sądowej, czyli ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach jednostki lub osób prawnych. W wypadku władzy sądowej »jądro kompetencyjne« polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w celu realizacji przysługującego każdemu prawa do sądu” [39].

Odrębność i niezależność sądów nie może jednak, zdaniem Trybunału, prowadzić do eliminacji mechanizmów koniecznej równowagi pomiędzy władzami. Pogląd ten TK podtrzymuje po 1997 r., kiedy to w art. 173 Konstytucji wprost wyrażono te cechy sądownictwa [40]. Według Trybunału art. 10 i 173 Konstytucji stanowią jedną konstrukcję ustrojową, w ramach której władze są zobowiązane do współdziałania w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych, o czym z kolei stanowi wstęp do ustawy zasadniczej [41].

W ramach treści omawianej zasady TK akcentuje personalny aspekt *incompatibilis*. „Podział władzy w aspekcie organizacyjnym (podmiotowym) i funkcjonalnym (przedmiotowym) byłby nieskuteczny, gdyby ta sama osoba czy też grupa osób mogła piastować stanowiska w różnych organach władzy publicznej, spełniających różne funkcje” [42].

Sposobu ułożenia relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i sądowniczą dotyczył wyrok, w którym TK odniósł się do problemu niejasności przepisu jako przesłanki stwierdzenia jego niekonstytucyjności. Podkreślił, że samo posłużenie się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym nie ma takiego skutku. Eliminacja wszystkich zwrotów niedookreślonych wymagałaby zastosowania wysokiego stopnia kazuistyki i wyeliminowania koniecznej przy stosowaniu prawa elastyczności, zaś rola sądu ograniczałaby się do „automatu subsumcyjnego”. Aby nieprecyzyjność przepisu uzasadniała stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją musi być ona posunięta tak daleko, iż nie da się jej usunąć przy pomocy innych metod eliminowania skutków niejasności, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym [43].

W kontekście zasady podziału władzy niezwykle istotne jest poszanowanie zasady swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu materialnych treści prawa. Trybunał podkreśla, że nie jest powołany do oceny konkretnych rozwiązań treściowych, ich słuszności, celowości, trafności [44]. „Jeżeli kontro-

lowany przepis ustanowiony został w ramach konstytucyjnie ustalonych kompetencji parlamentu, to parlament zachowuje pełnię swobody w wyborze najwłaściwszych rozwiązań i kształtowaniu konkretnych ich treści” [45]. Akcentując szczególną pozycję ustrojową ustawodawcy wynikającą z art. 10 ust. 2 Trybunał zastrzega, iż jako organ władzy sądowniczej nie powinien on wkraczać w prawa parlamentarne w dziedzinie swobody ustawodawczej, chyba że nastąpią „dostatecznie ważne i udowodnione naruszenia określonych w prawie reguł postępowania” świadczące o przekroczeniu granic tej swobody. TK deklarując postawę powściągliwości sędziowskiej, zauważa, że punktem wyjścia kontroli konstytucyjności prawa jest założenie racjonalności ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją [46]. Stwierdza przy tym, że jego interwencja jest uzasadniona, gdy ustawodawca w sposób drastyczny naruszy reguły racjonalności, choćby nawet przepisy spełniały wszelkie formalne kryteria poprawności [47].

Za zgodne z zasadą podziału władzy uznaje się to, że parlamentarzyści uczestniczą w rozmaitych ciałach doradczych usytuowanych przy organach administracji rządowej. Trybunał odrzucił argumentację, wedle której sam fakt wchodzenia przez posłów i senatorów w skład Rady Służby Cywilnej [48] przy Prezesie Rady Ministrów miałby być niezgodny z art. 10 Konstytucji. Zakwestionował natomiast sposób ujęcia kompetencji premiera do wyznaczania składu Rady, polegającego na możliwości ustalenia liczby reprezentantów poszczególnych klubów z prawem selektywnego wyboru klubów. Uznał, że tak daleko idące kompetencje naruszają zasadę podziału władzy oraz pochodną od niej zasadę niezależności klubów parlamentarnych od administracji rządowej [49].

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podejmował próbę określenia pozycji samorządu terytorialnego w ramach konstytucyjnego systemu podziału władz. Problem ten nie został definitywnie rozstrzygnięty, jednak przeważa pogląd, że omawiana zasada ma zastosowanie do systemu naczelnych organów państwa i nie odnosi się wprost do ustroju samorządu terytorialnego. Argumentując jednak, że samorząd ma konstytucyjnie zagwarantowany udział w sprawowaniu władzy, polegający na wykonywaniu w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych, Trybunał uznaje, że w trójpodziale władz organy samorządu terytorialnego reprezentują postać władzy wykonawczej [50].

Do sposobu ukształtowania relacji w ramach władzy wykonawczej odnosiło się ważne postanowienie Trybunału, w którym rozstrzygał on spór kompetencyjny między Prezydentem RP a Radą Ministrów, dotyczący określenia który z dwóch członków egzekutywy uprawniony jest do reprezentowania RP w

posiedzeniach Radu Europejskiej (RE) w celu przedstawiania stanowiska państwa. TK potwierdził, iż Prezydent jako najwyższy przedstawicielem państwa ma prawo podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu RE. Jednak analiza przepisów Konstytucji wyliczających kompetencje Rady Ministrów prowadzi Trybunał do wniosku, iż to ona ustala stanowisko RP na posiedzenie RE, natomiast premier reprezentuje Rzeczpospolitą na forum organizacji międzynarodowych oraz w stosunkach z innymi państwami i przedstawia ustalone stanowisko [51]. TK przywołuje przy tym zawarty w Konstytucji obowiązek Prezydenta RP współdziałania w sferze polityki zagranicznej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem w celu zapewnienia jednolitości działań podejmowanych w imieniu państwa w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami.

Kluczowe znaczenie dla określenia znaczenia zasady podziału władzy w warunkach uczestnictwa Polski w strukturze Unii Europejskiej ma wyrok potwierdzający konstytucyjność traktatu akcesyjnego. Zasada ta, jak zaznaczył Trybunał, odnosi się do relacji pomiędzy organami trzech władz w systemie konstytucyjnym RP, a więc jest zasadą ustroju wewnętrznego. Z tego powodu nie może być bezpośrednio stosowana do relacji pomiędzy organami Unii Europejskiej. Jednocześnie Trybunał zauważa „refleksowe” oddziaływanie członkostwa Polski w strukturach europejskich na stosunki wewnętrzne. W jednym z orzeczeń uznał nawet, iż ograniczenie roli Senatu w tworzeniu prawa wspólnotowego jest naruszeniem zasady podziału władz. Podkreślał, że przekazanie części kompetencji suwerennego państwa instytucjom wspólnotowym, nie zmienia faktu, iż Senat jest przedstawicielem Narodu, jako suwerena oraz organem władzy ustawodawczej koniecznym do wykonywania większości funkcji tej władzy [52].

Zasada podziału władzy jest niezmiennie jednym z najbardziej istotnych zagadnień podejmowanych we współczesnych dyskusjach o państwie demokratycznym. Traktowana jako fundament ustroju wyznaczający wzajemne relacje między organami państwa, wymaga jednak – wobec coraz to nowych zjawisk pojawiających się w obszarze życia polityczno-prawnego – stałego doprecyzowywania [53], a może i modyfikacji jej zawartości treściowej. Z dokonanego w niniejszych rozważaniach przeglądu wypowiedzi polskiej doktryny prawa i sądu konstytucyjnego wynika, iż dla procesu budowy *acquis constitutionnel* w zakresie art. 10 Konstytucji z 1997 r., szczególnym wyzwaniem jest i z pewnością będzie również w przyszłości uczestnictwo Rzeczypospolitej w strukturach Unii Europejskiej, a także wątpliwości, jakie mogą się pojawiać na tle