

**Zdeněk Koudelka**, Ph.D., urodził się w roku 1969 w morawskich Boskovicach. Po ukończeniu studiów prawniczych na Uniwersytecie Masaryka w Brnie podjął na tej uczelni pracę w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Politologii, gdzie od 2009 r. zajmuje stanowisko docenta. Jest specjalistą w dziedzinie prawa konstytucyjnego i samorządu terytorialnego. Przez dziesięć lat wykonywał zawód adwokata. W latach 1998–2006 zasiadał w Izbie Poselskiej Parlamentu Republiki Czeskiej, dwukrotnie wybrany z listy partii socjaldemokratycznej (ČSSD). Od 2006 r. jest zastępcą najwyższego prokuratora Republiki Czeskiej, do zakresu jego obowiązków należą sprawy legislacji i międzynarodowej pomocy prawnej.

## **Niekonstytucyjna ustawa konstytucyjna. O precedensowym wyroku czeskiego Sądu Konstytucyjnego\***

Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej swoim wyrokiem z 10 września 2009 r.<sup>1</sup> uchylił ustawę konstytucyjną skracającą ówczesną kadencję Izby Polskiej<sup>2</sup> i stwierdził, że jednocześnie traci moc wydane na jej podstawie postanowienie głowy państwa w sprawie zarządzenia przedterminowych wyborów do Izby Poselskiej<sup>3</sup>. Celem uchylonej ustawy konstytucyjnej było przeprowadzenie przedterminowych wyborów w związku z niezdolnością izby do wytworzenia stabilnej większości<sup>4</sup>. Unieważniając po raz pierwszy w swej historii akt rangi konstytucyjnej, Sąd Konstytucyjny (SK) przekroczył Rubikon – wyszedł poza tradycyjnie rozumianą rolę sądownictwa konstytucyjnego, czyli ochronę konstytucyjności prawa stanowionego na poziomie norm o randzie niższej niż konstytucja. Osobliwe jest też to, że do postępowanie przed SK prowadzące do uchylenia ustawy konstytucyjnej zostało zainicjowane wyłącznie indywidualną skargą konstytucyjną<sup>5</sup> jednego posła, który zarzucał, że naruszono jego bierne prawo wyborcze, ponoć zapewniające mu sprawowanie mandatu przez pełną kadencję<sup>6</sup>.

---

\* Z języka czeskiego przełożył Bolesław Banaszkiwicz. Niektóre przypisy zostały dodane, za zgodą autora, przez tłumacza.

<sup>1</sup> Wyrok o sygnaturze Pl. ÚS 27/09, wydany w pełnym składzie Sądu Konstytucyjnego przy dwóch zdaniach odrębnych. Wyrok z uzasadnieniem jest opublikowany w urzędowym zbiorze ustaw „Sbírka zákonů” z roku 2009 pod pozycją 318 (= 318/2009 Sb.). Ten sam wyrok w oryginale z uzasadnieniem i zdaniami odrębnymi jest dostępny na stronie [http://swww.usoud.cz/assets/Pl-27-09-10\\_nalez\\_a\\_disenty.pdf](http://swww.usoud.cz/assets/Pl-27-09-10_nalez_a_disenty.pdf), a w angielskim przekładzie bez zdań odrębnych – na stronie <http://www.usoud.cz/soubor/2510> (wszystkie odesłania do stron internetowych według stanu z 1 VII 2010).

<sup>2</sup> Ustawa konstytucyjna nr 195/2009 Sb. o skróceniu piątej kadencji Izby Poelskiej. Akt ten wszedł w życie z dniem ogłoszenia, tj. 29 czerwca 2009 r. U w a g a : w przypisach stosuje się oznaczenie aktów prawodawczych zgodne z czesko-słowackim zwyczajem, tj. po tytule zamiast daty podaje się – jak wyżej – numer pozycji i rocznik odpowiednio w zbiorze ustaw „Sbírka zákonů” (Sb.) albo „Zbierka zákonov” (Z.z.).

<sup>3</sup> Postanowienie Prezydenta Republiki nr 207/2009 Sb. o zarządzeniu wyborów do Izby Poselskiej Parlamentu Republiki Czeskiej. Nosi ono datę 1 lipca 2009 r., a ogłoszono je w zbiorze ustaw z 9 lipca tegoż roku. Wybory miały odbyć się 9 i 10 października.

<sup>4</sup> W tej sprawie porozumieli się prezydent Václav Klaus i przedstawiciele głównych sił politycznych po tym, jak w wiosną 2009 r. rząd Mirka Topolánka uzyskał wotum nieufności. Zastąpiono go ponadpartyjnym gabinetem fachowców z premierem Janem Fischerem. Gabinet ten miał działać do utworzenia nowego rządu w wyniku przedterminowych wyborów. Udaremniający je wyrok Sądu Konstytucyjnego z 12 września 2009 r., podobnie jak 11 dni wcześniej postanowienie tymczasowe, zapadł w trakcie kampanii wyborczej, wstrząsając życiem politycznym i opinią publiczną w Republice Czeskiej. Ostatecznie wybory do Izby Poselskiej odbyły się w zwykłym terminie, w maju 2010 r.

<sup>5</sup> O czeskim modelu skargi konstytucyjnej, odmiennym od polskiego, zob. V. Šimiček, *Piętnaście lat skargi konstytucyjnej w Republice Czeskiej – i co dalej?* (tłum. B. Banaszkiwicz), „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 3, s. 11–27.

<sup>6</sup> Skarżącym był poseł Miloš Melčák. W roku 2006 wybrano go z listy partii socjaldemokratycznej, ale wkrótce po wyborach usunięto go z partii ponieważ w niejasnych okolicznościach udzielił poparcia rządowi Topolánka; odtąd był posłem bezpartyjnym. Jego adwokat złożył skargę konstytucyjną dopiero 26 sierpnia 2009 r. Trybunał rozpoznał ją w rekordowym tempie – w ciągu 15 dni.

Omawiany wyrok, wraz z poprzedzającym go postanowieniem tymczasowym, stanowi przejaw tendencji sądów konstytucyjnych do powiększania zakresu własnych kompetencji na drodze faktów dokonanych. Jest to poniekąd naturalna tendencja każdego organu władzy. Nasz trybunał korzysta z tego, że Konstytucja Republiki Czeskiej nie ustanawia kontroli jego orzeczeń, chociaż i one mogą być niekonstytucyjne. Ograniczoną kontrolę ewentualnych naruszeń prawa przez SK sprawuje, i to tylko w zakresie podstawowych praw i wolności, Europejski Trybunał Praw Człowieka, udzielając ochrony osobom, które nie znalazły jej przed krajowymi sądami. W innych dziedzinach nasz Sąd Konstytucyjny skwapliwie korzysta z pozycji niekontrolowanego dzierżyciela władzy. Dotyczy to nie tylko kierunku jego orzeczeń, lecz także zakresu jego kognicji. Jeśli ma ochotę rozstrzygnąć o jakiejś sprawie, to zawsze znajdzie argumenty uzasadniające, że należy ona do jego właściwości.

Niżej rozważam sześć aspektów komentowanej sprawy. W każdym z nich aktywistyczne podejście Sądu Konstytucyjnego budzi zasadnicze zastrzeżenia.

### **1. Wstrzymanie wykonania postanowienia w sprawie przedterminowych wyborów**

Przed wydaniem wyroku co do istoty, czyli uchyleniem ustawy konstytucyjnej, Sąd Konstytucyjny wydał 1 września 2009 postanowienie<sup>7</sup> tymczasowo wstrzymujące wykonanie wspomnianego już postanowienia Prezydenta Republiki w sprawie zarządzenia wyborów do Izby Poselskiej na 9 i 10 października 2009 r. Stało się tak, mimo że sam skarżący o to nie wnosił. Tymczasem według ustawy tego rodzaju postanowienie może być wydane tylko na wniosek skarżącego<sup>8</sup>.

Inną ustawową przesłanką tymczasowego wstrzymania wykonania aktu władzy publicznej zaskarżonego w trybie skargi konstytucyjnej jest to, że wskutek postanowienia SK inne osoby nie doznają uszczerbku stosunkowo większego od tego, jaki poniósłby skarżący w razie wykonania zaskarżonego aktu. Skarżącemu groziła utrata ośmiu miesięcznych diet poselskich. Po drugiej stronie w grę wchodziły pokaźne wydatki podmiotów publicznych i prywatnych. W uzasadnieniu postanowienia sąd stwierdził, że wstrzymanie wyborów nie spowoduje dodatkowych wydatków publicznych. Z późniejszej informacji Ministerstwa

---

<sup>7</sup> Sygn. Pl. ÚS 24/09-16 (312/2009 Sb.).

<sup>8</sup> § 79 ust. 2 ustawy nr 182/1993 Sb. o Sądzie Konstytucyjnym. Konstytucja RCz w art. 88 wyraźnie ustanawia związanie SK tą ustawą.

Spraw Wewnętrznych wynika jednak, że na przygotowanie przedterminowych wyborów wydano do tego czasu już ponad 60 milionów koron<sup>9</sup>.

Postanowienie tymczasowe Sądu Konstytucyjnego, wbrew twierdzeniu zawartemu w jego uzasadnieniu, naruszyło także prawa osób trzecich. Dotyczy to czynnego prawa wyborczego wszystkich osób uprawnionych do głosowania w ogłoszonym terminie wyborów. Dotyczy to także praw majątkowych partii politycznych, które zaciągnęły zobowiązania finansowe w uzasadnionym przekonaniu, że na jesieni 2009 r. będą wybory<sup>10</sup>. Stosunkowo większych szkód doznały przy tym finansowo słabsze podmioty polityczne. Tym samym SK naruszył konstytucyjny fundament systemu politycznego, jakim jest swobodna i niezakłócona rywalizacja partii politycznych<sup>11</sup>.

## **2. Zasadność przedterminowych wyborów**

W demokracji władza pochodzi od narodu. Nie należy ona do posłów, którzy zawiadują publicznymi sprawami z mandatu wyborców. Ten, kto włada cudzym dobrem w imieniu właściciela, obowiązany jest mu je zwrócić, jeśli nie może wywiązać się ze swego zadania. Posłowie powinni umożliwić narodowi podjęcie decyzji o przyszłym rządzie, jeżeli Izba Poselska sama nie jest w stanie tego uczynić. Błędem autorów Konstytucji Republiki Czeskiej było, że nadmiernie ograniczyli możliwość rozwiązania izby, które w demokracji bywa sposobem przewycięzania kryzysów rządowych na drodze przedterminowych wyborów. Zastępczym rozwiązaniem stała się więc w naszym porządku prawnym uchwalana *ad hoc* – przy zachowaniu większości trzech piątych głosów w Izbie Poselskiej i Senacie – ustawa konstytucyjna skracająca daną kadencję.

Z tego punktu widzenia jest paradoksem, iż Sąd Konstytucyjny z jednej strony wyraźnie stwierdza, że interes publiczny wymaga przede wszystkim powołania należyście legitymowanego parlamentu<sup>12</sup>, ale z drugiej strony swoim wyrokiem właśnie to udaremnił, ponieważ uniemożliwił suwerenowi w państwie, czyli narodowi, aby wybrał Izbę Poselską, która stanowiłaby oparcie dla mającego należytą legitymację rządu.

---

<sup>9</sup> Ministerstwo szacowało, że 67,2 mln koron zapłacono za najem komputerów i inne usługi – dziennik „Právo“ z 2 XII 2009, s. 3.

<sup>10</sup> Na przykład według partii socjaldemokratycznej wydała ona na niedosze wybory prawie 130 mln koron – „Aktuálně.cz“ z 26 XI 2009, <http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=654150>. Partia ludowa (chadecka) zużyła cały przeznaczony na kampanię wyborczą kredyt w wysokości 25 mln koron – dziennik „Právo“ z 30 XII 2009, s. 2.

<sup>11</sup> Por. art. 5 Konstytucji RCz.

<sup>12</sup> Część VI/a uzasadnienia komentowanego wyroku.

Kwestionowana przez większość sędziów trybunału forma dopuszczenia przedterminowych wyborów – szczególna ustawa konstytucyjna – nie przesądza o ich niekonstytucyjności. Niekonstytucyjne byłyby wybory rozpisane bez podstawy prawnej lub z naruszeniem reguł demokracji. Skrócenie kadencji parlamentu musi być przy tym oceniane zgoła inaczej niż jej przedłużenie<sup>13</sup>, ponieważ w tym pierwszym przypadku decyzję składa się w ręce suwerena – narodu. Notabene nasza Karta podstawowych praw i wolności wprost wyłącza możliwość przedłużenia kadencji<sup>14</sup>, choć i w tym zakresie inna norma konstytucyjna dopuszcza wyjątki w sytuacji nadzwyczajnej<sup>15</sup>. Zakazu skrócenia kadencji Izby Poselskiej czeski porządek konstytucyjny nie zawiera.

### 3. Pojęcie porządku konstytucyjnego

Określa je Konstytucja Republika Czeskiej z 1993 r. w art. 112 w związku z art. 3. Jest ono synonimem konstytucji jako ogółu norm rangi konstytucyjnej. Porządek konstytucyjny jest dynamiczny za sprawą uzupełniających go ustaw konstytucyjnych. Akt tej rangi z natury nie może być niekonstytucyjny ze względu na swą treść; czym innym byłaby jego niekonstytucyjność ze względu na istotną wadę w procedurze ustawodawczej. W razie kolizji treści przepisu ustawy konstytucyjnej z innym przepisem rangi konstytucyjnej zastosowanie ma reguła *lex posterior* lub *lex specialis*. Nie ma przy tym żadnych podstaw do przyjmowania, że ustawa konstytucyjna zatytułowana „Konstytucja Republiki Czeskiej”, uchwalona przez jednoizbową Czeską Radę Narodową<sup>16</sup>, ma wyższą moc obowiązującą niż późniejsze ustawy konstytucyjne, uchwalane w dwuizbowym Parlamencie Republiki Czeskiej.

Niektóre konstytucje na świecie zawierają tzw. klauzule wieczyste, zakazujące zmiany niektórych swych materii<sup>17</sup>. Nawet i to ograniczenie jawi się z perspektywy stuleci jako względne. O niezmienności można mówić jedynie tam, gdzie zatrzyma się społeczny

---

<sup>13</sup> Zwraca na to uwagę sędzia V. Kůrka w akapitach 19–20 swego zdania odrębnego.

<sup>14</sup> Art. 21 ust. 2 Karty podstawowych praw i wolności, mającej rangę ustawy konstytucyjnej – nr 2/1993 Sb.

<sup>15</sup> Art. 10 ustawy konstytucyjnej nr 110/1998 Sb. o bezpieczeństwie Republiki Czeskiej, dopuszczający odroczenie wyborów o okres do sześciu miesięcy w razie wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych.

<sup>16</sup> Obowiązująca Konstytucja Republiki Czeskiej to nic innego jak ustawa konstytucyjna nr 1/1993 Sb., uchwalona 16 grudnia 1992 r. (dwa tygodnie przed końcem czesko-słowackiej federacji) przez Czeską Radę Narodową zgodnie z ustawą konstytucyjną nr 143/1968 Sb. o czechosłowackiej federacji.

<sup>17</sup> Do takich klauzul należą: art. 79 ust. 3 Ustawy zasadniczej RFN z 1949 r. (niedopuszczalność zmian naruszających ustrój federalny, prawa podstawowe, zasadę państwa prawnego, suwerenność narodu lub obywatelskie prawo do oporu); art. 110 ust. 5 Konstytucji Republiki Grecji z 1975 r. (niezmiennność podstaw państwa, jego parlamentarnej formy oraz niektórych podstawowych praw i wolności); art. 288 Konstytucji Republiki

Portugalskiej z 1975 r. (niezmiennność wielu wymienionych w nim zasad konstytucyjnych); art. 9 ust. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej, o którym mowa niżej, w punkcie 4.

rozwój i gdzie współcześni chcą utrwalić na wieczne czasy swoje rozumienie państwa<sup>18</sup>. Wizja ostatecznego zwieńczenia dziejów obecna jest w średniowiecznych chiliastycznych koncepcjach końca świata czy w doktrynach zwycięstwa komunizmu albo kapitalizmu i liberalnej demokracji<sup>19</sup>. Ale końca historii nie będzie dopóty, dopóki żyć będzie ludzkość. Przed wprowadzaniem do przepisów prawnych różnych ideologicznych formuł przestrzegał już Friedrich A. von Hayek, odnosząc pejoratywne pojęcie państw „moralnych“ do reżimów, które za pomocą prawa próbują narzucić wszystkim swoje poglądy na kwestie moralne. Przeciwnieństwem jest państwo liberalne, którego prawo jest zespołem znanych reguł, pozwalających jednostce przewidywać skutki swobodnego wyboru postępowania<sup>20</sup>.

O tym, co jest częścią porządku konstytucyjnego, decyduje ustawodawca konstytucyjny, którym w Republice Czeskiej jest dwuizbowy Parlament. Decyzję taką podejmuje w prawie określonym trybie stanowienia ustaw konstytucyjnych, akceptując kwalifikowaną większością głosów projekt aktu wyraźnie nazwanego przez projektodawcę ustawą konstytucyjną. Procedura ta różni się od trybu stanowienia ustaw zwykłych m.in. tym, że konieczne jest zgodne stanowisko obu izb Parlamentu.

Istota demokratycznego państwa wyklucza czerpanie legitymacji władzy poza nim samym, a więc poza wspólnotą obywateli. Porządku konstytucyjnego nie może więc określać autorytet teokratyczny czy inny autorytet umocowany poza wspólnotą państwową. Nadrzędność porządku konstytucyjnego nad innymi przepisami prawnymi uzasadniona jest szerokim społecznym konsensusem, który w demokracji przedstawicielskiej dochodzi do głosu przede wszystkim w parlamencie.

Formalnym wyrazem takiego konsensusu jest dochowanie bardziej rygorystycznych reguł dotyczących trybu stanowienia przepisów konstytucyjnych. Sztywność naszego porządku konstytucyjnego nie jest wprawdzie zbyt wielka w porównaniu z niektórymi systemami konstytucyjnymi, które do ważności zmian konstytucji wymagają zatwierdzenia w referendum<sup>21</sup>, zgody innych organów<sup>22</sup> albo powołania specjalnego konwentu

---

<sup>18</sup> „Nie można naiwnie sądzić, że taka [niezgodna z klauzulą wieczystą] zmiana w rzeczywistości w ogóle nie jest możliwa. Chodzi o co innego: istniejący system prawny powinien wykorzystać wszystkie dostępne środki, aby skutecznie udaremnić taką zmianę“ – V. Šimíček, *Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nálež ÚS ve věci M. Melčáka*, w: *Vladimír Klokočka Liber amicorum*, Praha 2009, s. 223.

<sup>19</sup> Por. F. Fukuyama *The End of History And The Last Man*, wyd. polskie: *Koniec historii* (tłum. T. Bieroń, T. Wichrowski), Kraków 2009, passim.

<sup>20</sup> F. A. von Hayek, *The Way to Serfdom*, wyd. polskie: *Droga do zniewolenia* (tłum. K. Gurba i in.), Kraków 1996, s. 83–84.

<sup>21</sup> Por. § 88 Konstytucji Królestwa Danii z 1953 r.

<sup>22</sup> Por. art. V Konstytucji USA z 1787 r. i art. 136 Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1993 r.

konstytucyjnego<sup>23</sup>. Zmiany materialnych norm konstytucyjnych nie są jednak pozbawione demokratycznej legitymacji także w Zjednoczonym Królestwie, gdzie dokonuje się ich w trybie zwykłego ustawodawstwa i gdzie nie ma sądownictwa konstytucyjnego jako strażnika konstytucyjności.

Nasz Sąd Konstytucyjny dzieli porządek konstytucyjny na materialne jądro konstytucji z jednej strony, któremu przyznaje nadrzędny, czyli w istocie ponadkonstytucyjny charakter, oraz zwykłe prawo konstytucyjne z drugiej strony<sup>24</sup>. Ponieważ nadkonstytucyjność nie wynika z samego porządku konstytucyjnego, który nie zna norm ponadkonstytucyjnych, zachodzi pytanie, kto ją ustanowił: Bóg czy Sąd Konstytucyjny? Z komentowanego wyroku można wnosić, że do materialnego jądra konstytucji należy każda norma, którą tak właśnie kwalifikuje SK. Sąd ten nie jest przy tym związany ani proceduralnymi regułami, które wymagałyby do uznania ponadkonstytucyjnej rangi określonych norm szerszego konsensusu niż zgoda większości sędziów, jaka wystarczy do przegłosowania wyroku o niezgodności ustawy zwykłej z porządkiem konstytucyjnym.

Zdając sobie sprawę z tego, że uchylenie ustawy konstytucyjnej na podstawie normy ponadkonstytucyjnej miałyby posmak lekceważenia demokracji, Sąd Konstytucyjny poniekąd zostawia na boku kwestię zgodności badanego aktu z materialnym jądrem konstytucji i oświadcza, iż akt ów uchyla dlatego, że w istocie nie jest on ustawą konstytucyjną. Według SK jest on „ustawą konstytucyjną jedynie pod względem formy”, a pod względem treści jest „indywidualnym aktem prawnym, dotyczącym nie generalnie określonego kręgu adresatów i sytuacji, lecz konkretnie określonego podmiotu – Izby Poselskiej Parlamentu Republiki Czeskiej wybranej w roku 2006 oraz konkretnej sytuacji – zakończenia kadencji tej izby z dniem wyborów, które mają odbyć się do 15 października 2009 r.”<sup>25</sup> „Nawet ustawodawca konstytucyjny nie może nazwać ustawą konstytucyjną regulacji, która nie ma charakteru ustawy, a tym bardziej ustawy konstytucyjnej”<sup>26</sup>.

W ten sposób nie znika jednak problem niezgodności stanowiska Sądu Konstytucyjnego z ideą demokracji. Rości on sobie bowiem prawo do arbitralnego rozstrzygnięcia, co jest ustawą konstytucyjną, z którą się zgadza i której nie może uchylić, a co nie jest ustawą konstytucyjną mimo takiej nazwy i uchwalenia w odpowiednim trybie.

---

<sup>23</sup> Por. art. 135 Konstytucji Federacji Rosyjskiej.

<sup>24</sup> Wyższą moc prawną materialnego jądra konstytucji uznaje i definiuje V. Šimíček, *Materiální ohnisko...* (przyp. 18), s. 224-225 i 227. Por. P. Holländer, *O niezmienności materialnego jądra konstytucji* (tłum. B. Banaszkiwicz), „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1, s. 24-45.

<sup>25</sup> Część VI/a uzasadnienia komentowanego wyroku, dwunasty akapit.

<sup>26</sup> Tamże, ostatni akapit.

Odmawiając uznania za ustawę konstytucyjną aktu, który został przyjęty przez ustawodawcę konstytucyjnego jako ustawa konstytucyjna, SK w istocie stawia się ponad ustrojodawcą, zajmując pozycję najwyższego organu władzy.

Metoda ta wydaje się obosieczna. Skoro Sąd Konstytucyjny może uznać ustawę konstytucyjną za coś, co w rzeczywistości nią nie jest, to ktoś inny może w podobny sposób potraktować wyrok tego sądu i odmówić jego respektowania, a przy tym twierdzić, że postępuje zgodnie z konstytucją. Kto sam narusza reguły, nie powinien się dziwić, gdy robią to inni.

Powtórzmy: porządek prawny Republiki Czeskiej nie rozróżnia konstytucji i ustawy konstytucyjnej. Akt zatytułowany „Konstytucja Republiki Czeskiej” też jest ustawą konstytucyjną<sup>27</sup>; tak samo było z Konstytucją Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej<sup>28</sup> oraz Konstytucją Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej<sup>29</sup>. Inaczej jest w państwach, w których pojęciowo rozróżnia się konstytucję i ustawę konstytucyjną, a przy tym uchwalenie tej pierwszej następuje w bardziej rygorystycznym trybie niż uchwalenie ustawy konstytucyjnej, choćby miały one taką samą moc prawną. W takim przypadku możliwa jest sądowa kontrola ustawy konstytucyjnej implikującej – bezpośrednio lub pośrednio – zmianę konstytucji, dokonywana z tego punktu widzenia, czy nie chodzi o zmianę, która powinna być przyjęta przy zastosowaniu bardziej rygorystycznej procedury zmiany konstytucji.

Dobrym przykładem jest Austria, gdzie podstawowy akt porządku konstytucyjnego – Federalna ustawa konstytucyjna<sup>30</sup> rozróżnia kilka rodzajów ustaw konstytucyjnych. Do uchwalenia ustawy konstytucyjnej wymagana jest tam z reguły kwalifikowana większość w Radzie Narodowej (pierwszej izbie parlamentu). W przypadku ustawy konstytucyjnej ograniczającej kompetencje krajów związkowych wymagana jest także zgoda Rady Federalnej. W przypadku nowelizacji konstytucji przeprowadza się referendum: fakultatywnie – gdy żąda tego co najmniej jedna trzecia członków którejsz z izb parlamentu, a obligatoryjnie – gdy chodzi o całkowitą zmianę konstytucji federalnej (*Gesamtänderung der Bundesverfassung*)<sup>31</sup>. W tym systemie austriacki Trybunał Konstytucyjny bada, czy określona ustawa konstytucyjna została przyjęta w należytej procedurze. Notabene w jednym takim przypadku, na który powołuje się nasz Sąd Konstytucyjny w uzasadnieniu

---

<sup>27</sup> Por. przypis 16.

<sup>28</sup> Nr 100/1960 Sb. Została ona zmieniona ustawą konstytucyjną nr 143/1968 Sb. o czechosłowackiej federacji.

<sup>29</sup> Chodzi o Konstytucję z 1960 r. (jw.) po zmianach dokonanych, w następstwie „aksamitnej rewolucji”, ustawami konstytucyjnymi nr 81/1990 Sb. i 101/1990 Sb.

<sup>30</sup> *Bundes-Verfassungsgesetz* z 1920 r., w brzmieniu z 1929 r.

<sup>31</sup> Art. 44. Por. P. Kandalec, *Materiální jádro ústavy v judikatuře rakouského Ústavního soudu*, [http://www.law.muni.cz/edicni/dny\\_prava\\_2009/files/prispevky/mezin\\_smlouvy/Kandalec\\_Pavel%20\\_\\_1350\\_.pdf](http://www.law.muni.cz/edicni/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Kandalec_Pavel%20__1350_.pdf).



komentowanego wyroku, austriacki TK uchylił ustawę konstytucyjną z tego powodu, że została uchwalona jako „zwykła” ustawa konstytucyjna (*einfaches Verfassungsgesetz*), a Trybunał uznał, że powinna być przyjęta w trybie wymaganym do całkowitej nowelizacji konstytucji<sup>32</sup>. Nie trzeba przekonywać, że powołanie się przez nasz SK na ów austriacki kazus jako argument za komentowanym wyrokiem nie jest zasadne.

#### 4. „Istotne wymagania demokratycznego państwa prawnego”

Konstytucja Republiki Czeskiej w art. 9 ust. 2 stanowi, że nie wolno zmieniać „istotnych wymagań demokratycznego państwa prawnego”. Do klauzuli tej Sąd Konstytucyjny odwołuje się w uzasadnieniu komentowanego wyroku, zaliczając do owych wymagań także podstawowe zasady prawa wyborczego. Nie ulega wątpliwości, że zmiana prawa wyborczego wprowadzająca np. różnicowanie podmiotów ze względu na rasę czy wyznanie byłaby niedopuszczalna z punktu widzenia naszej konstytucji. Ale czy to samo można powiedzieć o przedterminowych wyborach?

Już raz, w roku 1998, sięgnięto w Republice Czeskiej po ustawę konstytucyjną *ad hoc*<sup>33</sup> w celu umożliwienia przedterminowych wyborów parlamentarnych jako środka przewyciężenia politycznego kryzysu. Wcześniej zaś, w roku 1990, skrócono ustawą konstytucyjną *ad hoc* kadencję Czeskiej Rady Narodowej<sup>34</sup>. Podobne rozwiązania przyjęto kilka razy w czasach komunistycznych<sup>35</sup>. Mamy więc do czynienia z powtarzaniem rozwiązaniem konstytucyjnym, praktykowanym także już po upadku komunizmu, tworzącym zwyczaj konstytucyjny. Sąd Konstytucyjny uznawał zwyczaj za źródło prawa, także prawa konstytucyjnego<sup>36</sup>. Do zwyczaju odwołał się, gdy musiał rozważyć, czy powołanie szefa banku centralnego przez Prezydenta Republiki Czeskiej wymaga kontrasygnaty premiera.

<sup>32</sup> Orzeczenie austriackiego Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2001 r., sygn. G 12/00-17 i in. (dostępne w oryginale w zbiorze „Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes“ 2001, poz. 16.327 oraz na stronie <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfghsite/attachments/2/6/8/CH0006/CMS1108400609154/g12-17.00.pdf>). Czeski SK powołuje się na to orzeczenie, z błędem co do miesiąca w dacie, w uzasadnieniu komentowanego wyroku (część IV, dziesiąty akapit).

<sup>33</sup> Ustawa konstytucyjna nr 69/1998 Sb. o skróceniu kadencji Izby Poselskiej.

<sup>34</sup> Ustawa konstytucyjna nr 64/1990 Sb. o kadencji Czeskiej Rady Narodowej.

<sup>35</sup> Ustawy konstytucyjne nr 35/1960 Sb., 75/1963 Sb., 112/1967 Sb. i 83/1968 Sb.

<sup>36</sup> Tak w wyrokach o sygnaturach: Pl. ÚS 33/97 (30/1998 Sb.) i Pl. ÚS 14/01 (285/2001 Sb.). W uzasadnieniu drugiego z powołanych wyroków czytamy, że „konstytucyjne zwyczaje mają w państwie konstytucyjnym wielkie znaczenie właśnie przez to, że zapewniają funkcjonalność konstytucji wobec jej szeroko rozumianego kontekstu i wypełniają przestrzeń między zwięzłą literą konstytucyjnych zasad i instytucji a zmiennością konstytucyjnie doniosłych stanów faktycznych. Trudno sobie wyobrazić, aby w demokratycznym państwie prawnym interpretacja konstytucji i odpowiadające jej zwyczaje konstytucyjne, a wraz z nimi cała dotychczasowa praktyka łącznie z wieloma rozstrzygnięciami, które były respektowane i niezaskarżane przez dłuższy czas od wejścia w życie konstytucji, mogły być podawane w wątpliwość na drodze służącej doraźnemu celowi dezinterpretacji norm konstytucyjnych“ (tamże, s. 6560).

Doszedł wówczas do wniosku, że nie wymaga, wskazując na wcześniejszą praktykę powoływania szefów banku centralnego bez kontrasygnaty, co nie wywoływało niczyich zastrzeżeń. Znamienne, że zanim prezydent Václav Klaus dokonał nominacji na tę funkcję w roku 2000, co zaskarżył ówczesny premier Miloš Zeman przed SK z powodu braku kontrasygnaty, wcześniej do podobnych nominacji doszło zaledwie dwukrotnie – w styczniu 1993 r. i w lipcu 1998 r., przy czym tylko drugiej z nich dokonał prezydent (za pierwszym razem uczynił to przewodniczący Izby Poselskiej, ponieważ urząd głowy państwa nie był jeszcze obsadzony<sup>37</sup>).

Skoro Sąd Konstytucyjny nie dopuszcza możliwości skrócenia kadencji Izby Poselskiej mimo istnienia takiego zwyczaju konstytucyjnego, to *implicite* stwierdza, że również w roku 1998, kiedy zastosowano podobne – wtedy przez nikogo niezaskarżone – rozwiązanie, naruszono u nas istotne wymagania demokratycznego państwa prawnego. Gdybyśmy zapytali przeciętnego obywatela, nieznającego niuansów prawa ani orzecznictwa konstytucyjnego, jak sobie wyobraża naruszenie tych wymagań, którego naprawienie usprawiedliwiłoby nierespektowanie woli konstytucyjnej większości parlamentu, to zapewne mówilby o skrajnych sytuacjach kryzysowych na krawędzi wojny domowej. Nawet przy najbujniejszej wyobraźni nie przyszłoby mu chyba do głowy, że taką sytuację tworzy podjęta kwalifikowaną większością głosów decyzja parlamentu o przedterminowych wyborach. Na przykład ta, którą nasz parlament podjął w 1998 r. i w której następnie wyłoniliśmy demokratycznie legitymowaną Izbę Poselską i na drodze demokratycznej doszło do wymiany konserwatywno-liberalnego rządu V. Klause na socjaldemokratyczny rząd M. Zemana, który przetrwał całą kadencję. Według logiki SK – ale też tylko jego logiki – stało się to kosztem istotnych wymagań demokratycznego państwa prawnego. Dla innych przedterminowe wybory w roku 1998 nie były naruszeniem idei państwa prawnego ani demokracji, lecz stanowiły potwierdzenie ich żywotności, pokazując, że wyborcy mogą demokratycznie zakończyć kryzys rządowy.

W powstałym wówczas rządzie Zemana wicepremierem odpowiedzialnym za sprawy legislacyjne został Pavel Rychetský, który obecnie jest prezesem Sądu Konstytucyjnego. Powinien on dziś posypać głowę popiołem, gdyż według jego rozumowania objął wtedy stanowisko w rządzie na gruzach demokratycznego państwa prawnego. Gorzej: wcześniej, jako senator, w debacie nad ustawą konstytucyjną skracającą kadencję Izby Poselskiej

---

<sup>37</sup> Václav Havel objął urząd Prezydenta Republiki Czeskiej dopiero 2 lutego 1993 r.

polemizował z tymi, którzy zgłaszali wobec jej projektu zastrzeżenia natury konstytucyjnej<sup>38</sup>. Dodajmy, że w piśmiennictwie prawniczym obiekcje wobec takiego rozwiązania były wówczas odosobnione<sup>39</sup>.

Teraz Sąd Konstytucyjny pod przewodnictwem P. Rychetský'ego uważa doraźne zmiany konstytucji za niedopuszczalne. Według niego każda ustawa, także konstytucyjna, musi mieć charakter generalny i nie może mieć na celu rozstrzygnięcia konkretnego przypadku<sup>40</sup>. Moim zdaniem, doraźne zmiany konstytucji nie są najzręczniejszym rozwiązaniem, ale same w sobie nie są niekonstytucyjne. Nie sposób całkowicie wyeliminować z porządku prawnego aktów prawodawczych o doraźnych skutkach prawnych. Jeden z sędziów SK w swym zdaniu odrębnym trafnie podaje przykład ustaw budżetowych oraz ustaw o restytucji konkretnych majątków<sup>41</sup>. Również ustawy o uznaniu zasług indywidualnie określonych osób<sup>42</sup> są w istocie swego rodzaju odznaczeniami państwowymi przyznawanymi przez władzę ustawodawczą. Wkrótce po wojnie ustawa konstytucyjna *ad hoc* powołała do życia jednoizbową konstytuante – Zgromadzenie Narodowe<sup>43</sup>, nie zmieniając wprost normy konstytucyjnej, według której parlament był dwuizbowy; w praktyce miała zastosowanie reguła *lex specialis*. Przyjętą po „aksamitnej rewolucji” ustawę konstytucyjną skracającą kadencję Czeskiej Rady Narodowej wybranej w roku 1990<sup>44</sup> Sąd Konstytucyjny uznaje za zgodną z konstytucją<sup>45</sup>, mimo że i wtedy chodziło o doraźną zmianę konstytucji.

---

<sup>38</sup> Wystąpienie Pavla Rychetský'ego w Senacie 19 marca 1998 r., w debacie nad projektem ustawy o skróceniu kadencji Izby Poselskiej (<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=1&IS=2395&T=98021#st98021>). Po 11 latach, jako prezes SK, Rychetský brał udział w wydaniu komentowanego wyroku i publicznie dawał do zrozumienia, że się z nim utożsamia. We wrześniu 2009 r., pytany przez dziennikarzy o poparcie podobnej ustawy konstytucyjnej w 1998 r., gdy był senatorem, tłumaczył, że opowiadał się za tamtą ustawą konstytucyjną z zastrzeżeniem, że nie może ona być precedensem na przyszłość.

<sup>39</sup> Wątpliwości sygnalizował J. Filip, *Zkrácení volebního období*, „Parlamentní zpravodaj“ 1997–1998, nr 12, s. 132–134. Na jego opinię oraz na krytyczne wypowiedzi w debacie parlamentarnej powołuje się w swoich publikacjach P. Holländer, m.in. w artykule *O niezmienności...* (przypis 24), s. 24–27. Notabene prof. Pavel Holländer, wiceprezes SK, był w 2009 r. sędzią sprawozdawcą w komentowanej tu sprawie.

<sup>40</sup> Część VI/a uzasadnienia komentowanego wyroku.

<sup>41</sup> Akapit 11 zdania odrębnego sędziego V. Kůrki. Przykładem ustawy restytucyjnej o doraźnym skutku jest ustawa nr 298/1990 Sb. o uregulowaniu niektórych stosunków majątkowych zakonów i kongregacji zakonnych oraz archidiecezji ołomuńskiej.

<sup>42</sup> Uznanie zasług indywidualnie określonych osobistości, ewentualnie także określenie sposobu ich upamiętnienia, jest treścią ustaw czechosłowackich, czeskich lub słowackich dotyczących: T. G. Masaryka (ustawa nr 22/1930 Sb. i 232/1935 Sb.), A. Rašína i M. R. Štefánika (35/1933 Sb.), ostatnio wymienionego (117/1990 Sb. i 402/2002 Z.z.), E. Beneša (292/204 Sb.), A. Hlinky (531/207 Z.z.) oraz A. Dubčeka (432/2008 Z.z.).

<sup>43</sup> Nr 65/1946 Sb.

<sup>44</sup> Zob. przypis 34.

<sup>45</sup> Tak w części VI/b uzasadnienia komentowanego wyroku. SK argumentuje, że w tamtym przypadku, w odróżnieniu od tych z roku 1998 i 2009, ustawa konstytucyjna jednorazowo skracająca kadencję weszła w życie przed wyborami i ukonstytuowaniem się izby, a więc nie miała mocy wstecznej.

Prawo sądu do unieważniania ustaw konstytucyjnych bywa uzasadniane tym, że parlament może nadużyć swoich kompetencji. W omawianej tu sprawie Sąd Konstytucyjny, nawiązując do przebiegu debaty parlamentarnej, wskazuje na możliwość złych intencji parlamentu w przyszłości – jeśli dziś może on skrócić kadencję Izby Poselskiej, to kto wie, czy jutro nie zechce zawiesić działalności SK albo Prezydenta Republiki<sup>46</sup>. Ale czyż nie musimy się obawiać także złych intencji sędziów? Dlaczegoż SK nie miałby w przyszłości uchylić konstytucyjnego przepisu określającego długość kadencji sędziów wchodzących w skład tego gremium i ogłosić, że sprawują oni swój urząd dożywotnio? Z pewnością można znaleźć argumenty za tym, aby wszyscy sędziowie byli powoływani na czas nieokreślony. Albo kto zagwarantuje, że w przyszłości Sąd Konstytucyjny wręcz nie uchyli *en bloc* przepisów Konstytucji Republiki Czeskiej i nie uzna, że w kwestiach dotyczących tego, co mają czynić, a czego nie mogą czynić organy kierujące państwem, istotę konstytucji lepiej niż jej litera wyraża wewnętrzne przekonanie sędziów konstytucyjnych?

Nie należy hipotetycznie zakładać, że Sąd Konstytucyjny zwariuje i stanie się tyranem? Czemu więc dopuszcza on takie założenie w stosunku do parlamentu? Przecież w demokratycznym państwie nie do pomyslenia jest, aby posłowie uchwalili dziedziczość swych mandatów, tak samo jak to, że sędziowie konstytucyjni uchylą część przepisów konstytucji, żeby zapewnić sobie dożywotnie sprawowanie urzędu. Fundamentem prawa jest rozsądek. Wymagając rozsądku od innych organów państwa<sup>47</sup>, SK powinien wymagać go także od siebie.

## 5. Konstytucyjne pojęcie ustawy

Uzasadniając swoją kompetencję do uchylania ustaw konstytucyjnych, SK stwierdza, że ustawa konstytucyjna to rodzaj ustawy. W takim więc zakresie, w jakim konstytucja wyraźnie pozwala mu badać konstytucyjność ustaw, uznaje on swoją kompetencję do uchylania ustaw konstytucyjnych. Z rozumowaniem tym trudno się zgodzić.

Można stosować w drodze analogii przepisy konstytucji dotyczące ustaw zwykłych do ustaw konstytucyjnych, gdy jest to uzasadnione, na przykład w kwestii trybu ich stanowienia<sup>48</sup>. Rozumowanie w drodze analogii nie może natomiast prowadzić do uznania nowej kompetencji konstytucyjnego organu państwa. Organowi państwowemu można przyznać kompetencje jedynie wyraźnym przepisem rangi konstytucyjnej lub ustawowej.

<sup>46</sup> Część VI/a uzasadnienia komentowanego wyroku.

<sup>47</sup> SK słusznie wymaga, aby przepisy prawa były rozsądne, tzn. nie były ewidentnie absurdalne; tak np. w wyroku o sygnaturze Pl. ÚS 57/05 (486/2006 Sb.).

<sup>48</sup> Art. 39 ust. 4, art. 44–48 i art. 62 lit. i Konstytucji RCz.

Warto wspomnieć o sformułowanej przez Hayeka przestrodze przed arbitralnością władz publicznych, jeśli nie są związane jasnymi i pewnymi regułami: „Oznacza to konieczność pozostawiania rozstrzygnięcia konkretnego przypadku swobodnej decyzji sędziego czy odpowiednich władz. Można by napisać historię upadku rządów prawa, zaniku *Rechtsstaat*, jako historię stopniowego wprowadzania (...) niejasnych formuł do prawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości, a co za tym idzie – braku szacunku dla nich, jako że w tych okolicznościach mogły one stać się jedynie narzędziem polityki”<sup>49</sup>.

## 6. Ochrona słusznie nabytych ekspektatyw

Sąd Konstytucyjny stwierdza, że swoim wyrokiem w żaden sposób nie ograniczył korzystania przez obywateli z ich praw wyborczych<sup>50</sup>. Jest to doprawdy śmiała teza. Do głównych zadań SK należy ochrona konstytucyjnych praw podmiotowych. Skoro ma je chronić, to nie może ich ograniczać. W innych jego orzeczeniach można spotkać oczywistą tezę, że nie może on ingerować w konstytucyjne prawa obywateli. Po co więc składa w uzasadnieniu komentowanego wyroku wspomnianą deklarację? Narzuca się tu takie oto wyjaśnienie: SK zdawał sobie sprawę z tego, że jego decyzja będzie stanowić ingerencję w prawa wyborcze obywateli, uznał więc za potrzebne werbalne zapewnienie, iż jest inaczej.

Ustawa konstytucyjna o skróceniu kadencji Izby Polskiej ustanowiła normę prawną przesadzającą o wyborach w roku 2009. Na jej podstawie Prezydent Republiki zarządził wybory, co tworzyło przesłanki powstania podmiotowego prawa każdego wyborcy do udziału w głosowaniu w październiku 2009 r. Innymi słowy, za sprawą ogłoszenia ustawy konstytucyjnej i postanowienia prezydenta w urzędowym organie publikacyjnym obywatele mieli prawo oczekiwać, że w wyznaczonym terminie wybiorą swoich posłów.

W swych wcześniejszych orzeczeniach Sąd Konstytucyjny udzielał ochrony słusznie nabytym ekspektatywom. Uznawał, że nie wolno pozbawiać kogoś jego ukształtowanego prawa do realizacji pewnego prawa w przyszłości. Z tych racji na przykład unieważnił<sup>51</sup> część ustawy uchylającej przepisy o przekształceniu prawa podobnego do polskiego użytkowania wieczystego w prawo własności<sup>52</sup>. Sąd stwierdził niekonstytucyjność normy, która przekreśliła oparte na ustawie oczekiwanie takiego przekształcenia, zanim do niego doszło. I choć jasne jest, że ekspektatywa w dziedzinie stosunków własnościowych może

---

<sup>49</sup> F. A. von Hayek, *Droga...* (zob. przypis 20), s. 85.

<sup>50</sup> Część VIII (zatytułowana *Obiter dictum*) uzasadnienia komentowanego wyroku.

<sup>51</sup> Wyrokiem o sygnaturze Pl. ÚS 2/02 (278/2004 Sb.).

<sup>52</sup> Chodzi o zmiany § 879c–879e kodeksu cywilnego z 1964 r., w brzmieniu ustawy nr 103/2000 Sb, dokonane ustawą nowelizującą nr 229/2001 Sb.

wymagać innej ochrony niż ekspektatywa w prawie publicznym, to jednak i tutaj należy przynajmniej rozważyć, jak można ją skutecznie chronić<sup>53</sup>. W końcu podmiotowe prawo wyborcze, tak jak prawo do własności, należy do kategorii praw człowieka i podstawowych wolności w rozumieniu naszej Karty podstawowych praw i wolności<sup>54</sup>.

Jak widać, Sądowi Konstytucyjnemu do udzielenia ochrony ekspektatywie raz wystarczy istnienie ustawy zwykłej, jeśli określa ona termin nabycia ostatecznego prawa, a innym razem nie wystarczy postanowienie głowy państwa w sprawie zarządzenia wyborów, wydane na podstawie ustawy konstytucyjnej<sup>55</sup>. Na taką dowolność w traktowaniu instytucji prawnych, w tym wypadku ochrony słusznie nabytych ekspektatyw, SK nie pozwoliłby żadnemu innemu organowi.

\*\*\*

W konkluzji należy stwierdzić, że uchylenie ustawy konstytucyjnej przyjętej w należyтым trybie i wymaganą kwalifikowaną większością głosów stoi w sprzeczności z prawnym związaniem czeskiego Sądu Konstytucyjnego ustawami konstytucyjnymi. Jego sędziowie ulegli aktywistycznej pokusie, by zająć szczególne miejsce w historii prawa. Unieważnienie ustawy konstytucyjnej byłoby dopuszczalne jedynie wtedy, gdyby stwierdzono wady w procedurze jej przyjęcia. Sąd nie miał prawa uchylić ustawy konstytucyjnej z tego powodu, że jej treść otwierała drogę do przedterminowych wyborów<sup>56</sup>, które w pełni odpowiadałyby zasadom równości, powszechności, tajności i swobodnej rywalizacji partii politycznych.

Gdyby ustrojodawca chciał dopuścić uchylenie ustaw konstytucyjnych z powodu ich treści, musiałby to wyraźnie uregulować w konstytucji. Regulacja ta musiałaby przewidywać, stosownie do wymagania kwalifikowanej większości głosów obowiązującego przy uchwalaniu ustawy konstytucyjnej, analogiczne wymaganie przy podejmowaniu przez sędziów decyzji o unieważnieniu takiego aktu.

Komentowany wyrok został wydany poza konstytucyjnie określonym zakresem działania i kompetencji SK. Jest nieważnym aktem prawnym. Swą faktyczną skuteczność

---

<sup>53</sup> Nasz Najwyższy Sąd Administracyjny uznał, że podlega ochronie słusznie nabyta ekspektatywa osoby oczekującej na nominację sędziowską; zob. wyroki o sygnaturach: 4Aps 3/2005 („Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu“ 2006, poz. 905) i 4Ans 9/2007-197 (zbiór jw. 2008, poz. 1717).

<sup>54</sup> Prawo do własności jest zagwarantowane w art. 11, a prawo wyborcze – w art. 21 Karty.

<sup>55</sup> Por. przypisy 2 i 3.

<sup>56</sup> Nawet autorzy, którzy co do zasady dopuszczają uchylenie ustawy konstytucyjnej przez SK z powodu naruszenia niezmiennego materialnego jądra konstytucji, uznają za nieuzasadnione uchylenie ustawy konstytucyjnej komentowanym tu wyrokiem; tak np. V. Šimíček, *Materiální ohnisko...* (przypis 18), Praha 2009, s. 227, 230 i 234.

zawdzięcza temu, że inne organy konstytucyjne się mu podporządkowały i nie proklamowały jego nieważności.