

Agnieszka Bień-Kacała Magdalena Rączka¹

**Przedterminowe zakończenie pełnomocnictw
parlamentu na przykładzie Polski i Czech²**

I.

Tematem niniejszego opracowania będzie problem zakończenia kadencji ciała przedstawicielskiego przed upływem kadencji w Polsce i w Czechach. Zakresem czasowym obejmujemy zagadnienia państwa funkcjonującego w warunkach demokracji, a materiałem normatywnym będą obowiązujące konstytucje. Zaprezentujemy zagadnienia odrębnie we wskazanych państwach, a następnie postaramy się sformułować kilka wniosków porównawczych.

Dokonując analizy przedterminowego zakończenia pełnomocnictw Izby Poselskiej w Czechach oraz Sejmu i Senatu w Polsce warto zwrócić uwagę na różnice terminologiczne występujące w określeniu instytucji w obu państwach. W Czechach funkcjonuje pojęcie „rozwiązania Izby Poselskiej” natomiast w Polsce „skrócenia kadencji Sejmu” powodujące automatycznie również zakończenie pełnomocnictw Senatu. Warto jednocześnie zauważyć, że w zdecydowanej większości państw, w których funkcjonuje przedterminowe zakończenie pełnomocnictw legislacyjny, instytucja ta nosi nazwę

¹ Autorki są adiunktami w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na II Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Gdyni w dniach 5–7 października 2010 r.

„rozwiązanie” parlamentu/izby/izb³. Wyjątek stanowi Konstytucja Estonii posługująca się pojęciem „przedterminowych wyborów”⁴.

Przyjmuje się, że termin „rozwiązanie” odpowiednio oddaje istotę instytucji. Posiada on wystarczająco mocne zabarwienie emocjonalne, odzwierciedlające radykalny charakter sankcji, jaka spotyka niewłaściwie funkcjonujące izby. Rozwiązanie parlamentu zasadniczo oznacza niezwłoczne zakończenie bytu prawnego izby lub izb. Istotne znaczenie ma tu moment wydania lub ogłoszenia aktu uprawnionego podmiotu o wcześniejszym zakończeniu pełnomocnictw. Będzie on decydujący, pod warunkiem, że prawo przewiduje istnienie przerwy międzykadencyjnej. Taką konstrukcję opisuje Konstytucja Republiki Czeskiej. Natomiast, jeśli prawo konstytucyjne nie zna takiej przerwy, parlament mimo jego formalnego rozwiązania pełnić będzie dalej swą ustrojową funkcję.

³ Termin rozwiązania parlamentu funkcjonuje w prawie konstytucyjnym m.in. takich państw, jak: Austrii, zob. art. 29 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Austrii z 1 października 1920 r. według tekstu jednolitego Federalnej Ustawy Konstytucyjnej z 1 stycznia 1930 r. (w wersji z 7 grudnia 1929 r.) ze zm., [w:] *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, tłum. P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004; Francji, zob. art. 12 Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. ze zm., [w:] *Konstytucja Republiki Francuskiej*, tłum. W. Skrzydło, Warszawa 2000; Grecji, zob. art. 41 Konstytucji Grecji z 9 czerwca 1975 r. ze zm., [w:] *Konstytucja Grecji*, tłum. G. Ulicka, W. Ulicki, B. Zdaniuk, Warszawa 2005; Holandii, zob. art. 64 Konstytucji Królestwa Holandii z 28 marca 1814 r., [w:] *Konstytucja Królestwa Holandii*, tłum. A. Głowacki, Warszawa 2003; Hiszpanii, zob. art. 62 Konstytucji Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r. ze zm., [w:] *Konstytucja Hiszpanii*, tłum. T. Mołdawa, Warszawa 1993; Irlandii, zob. art. 13 Konstytucji Irlandii uchwalonej przez Naród dnia 1 lipca 1937 r. ze zm., [w:] *Konstytucja Irlandii*, tłum. S. Grabowska, Warszawa 2006; Islandii, zob. art. 24 Konstytucja Republiki Islandii z 17 czerwca 1944 r. ze zm., [w:] *Konstytucja Republiki Islandii*, tłum. J. Osiński, Warszawa 2009 r.; Portugalii, zob. art. 133 Konstytucji Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r. ze zm., [w:] *Konstytucja Republiki Portugalskiej*, tłum. A. Wojtczyk-Bonnand, Warszawa 2000; Rosji, zob. art. 84 Konstytucji Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r., [w:] *Konstytucja Federacji Rosyjskiej*, tłum. A. Kubiak, Warszawa 2000; Niemiec, zob. 63 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. ze zm., [w:] *Konstytucja Niemiec*, tłum. S. Bożyk, Warszawa 1993; Słowacji, zob. art. 102 Konstytucji Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r. ze zm., [w:] *Konstytucja Słowacji*, tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003; Węgier, zob. § 28 Konstytucji Republiki Węgierskiej uchwalona 18 sierpnia 1949 r. ze zm., [w:] *Konstytucja Republiki Węgierskiej*, tłum. H. Donath, Warszawa 2002 (dalej konstytucja Węgier); również polskie konstytucje okresu międzywojennego oraz ustawy konstytucyjne wydane po 1989 roku posługiwały się takim właśnie pojęciem.

⁴ Zob. § 78 ust. 3 Konstytucji Estonii przyjętej w referendum przeprowadzonym dnia 28 czerwca 1992 r. Konstytucja Estonii, tłum. A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Łossowski, Warszawa 2000 r.

W Konstytucji RP z 1997 r. nie występuje pojęcie rozwiązania parlamentu, lecz „skrócenie kadencji”. Twórcy ustawy zasadniczej przyjęli taki termin, gdyż uznali, że jest on bardziej odpowiedni w sytuacji braku przerwy międzykadencyjnej. W taki sposób Polska stała się najprawdopodobniej jedynym krajem na świecie, gdzie funkcjonuje instytucja wcześniejszego zakończenia pełnomocnictw parlamentu w swej typowej dla systemu parlamentarno-gabinetowego postaci, lecz nie nosi ona nazwy „rozwiązanie” a „skrócenie kadencji” Sejmu (parlamentu). Wydaje się, że twórcy konstytucji nie zrozumieli lub nie dostrzegli różnic znaczeniowych pomiędzy tymi terminami. Z. Witkowski nazwał wręcz przyjęte pojęcie eufemizmem prawniczym, który nie oddaje sensu i istoty instytucji⁵. Jak zauważa M. Kruk, skrócenie kadencji „może występować obok rozwiązania izby. Ale nie w charakterze sankcji, niedokonywane przez władzę wykonawczą, nie w takim samym trybie, jak rozwiązanie”⁶.

Terminy skrócenia kadencji i rozwiązania parlamentu to terminy, które oznaczają dwie różne instytucje prawa konstytucyjnego i nie powinny być ze sobą utożsamiane. Niestety odmienności tych nie dostrzegli twórcy Konstytucji RP z 1997 r., i do dnia dzisiejszego nie dostrzega ich część przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. W literaturze przedmiotu utarła się niewłaściwa praktyka używania pojęć „rozwiązania parlamentu” i „skrócenia kadencji” zamiennie jako synonimów⁷. W definicjach słownikowych jedno pojęcie tłumaczy się przez drugie: „Rozwiązanie parlamentu, skrócenie kadencji parlamentu na skutek decyzji uprawnionego do tego podmiotu”⁸. W podobny sposób sformułowana została definicja w *Wielkiej encyklopedii prawa*, która podaje: „Rozwiązanie parlamentu – skrócenie ka-

⁵ Por. Z. Witkowski, *Prezydent RP w projekcie Konstytucji RP*, [w:] *Ocena projektu Konstytucji RP Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, pod red. J. Krukowskiego, Lublin 1996, s. 59.

⁶ M. Kruk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z komentarzem*, Warszawa 1997, s. 21.

⁷ Por. T. Włodek, *Instytucja rozwiązania parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 208; H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 149.

⁸ *Encyklopedia prawa*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Warszawa 1999, s. 668; B. Banaszak, K. Domarecki, W. Gromski, M. Masternak-Kubiak, A. Preisner, *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 2001, s. 118; *Leksykon prawniczy*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Wrocław 1997, s. 279–280; *Mała encyklopedia prawa*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Warszawa 2005, s. 510.

dencji parlamentu na mocy decyzji podjętej przez uprawniony do tego organ państwowy”⁹.

Podsumowując rozważania na temat zakresu znaczeniowego pojęć należy stwierdzić, że powszechnie przyjętym terminem dla oznaczenia wcześniejszego, nadzwyczajnego zakończenia pełnomocnictw parlamentu przez uprawniony do tego podmiot w wyniku poważnego konfliktu w łonie władzy jest termin „rozwiązanie” parlamentu. Natomiast w Konstytucji RP z 1997 r. nie występuje rozwiązanie parlamentu lecz instytucja skrócenia kadencji. Pełni ona co prawda taką samą funkcję jak rozwiązanie parlamentu, lecz z drugiej strony posiada również własną specyfikę. Dlatego opisując przedterminowe zakończenie pełnomocnictw parlamentu na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. należy konsekwentnie posługiwać się pojęciem „skrócenie kadencji”.

Dobrym przykładem dla ukazania różnic w omawianych instytucjach jest przypadek Czech. Konstytucja reguluje bowiem rozwiązanie Izby Poselskiej wyliczając enumeratywnie sytuacje, w których decyzję o tym może podjąć prezydent. Skutkiem rozwiązania jest natychmiastowe zakończenie funkcjonowania Izby i wystąpienie „czasu bez parlamentu”. Konstytucja nie wspomina natomiast o skróceniu kadencji, stąd też instytucja ta została zastosowania z wykorzystaniem ustawy konstytucyjnej. Nie nastąpił wówczas skutek natychmiastowego zaprzestania działalności przez Izbę. Ustawa konstytucyjna ustaliła, że kadencja skończy się w dniu wyborów nowego organu. Podłożem takiego kroku była sytuacja wewnątrz Izby. Organ ten sam nie widział możliwości właściwego działania, a nie zachodziły okoliczności uzasadniające jego rozwiązanie.

II.

Na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. do skrócenia kadencji parlamentu upoważnione są dwa organy państwa. Jednym z nich jest sam Sejm, który może doprowadzić do wymienionego stanu na mocy własnej uchwały¹⁰, natomiast drugim podmiotem jest organ

⁹ *Wielka encyklopedia prawa*, pod red. E. Smoktunowicza, Warszawa 2000, s. 875.

¹⁰ Zob. art. 98 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

względem izby zewnętrzny, tj. prezydent¹¹, przy czym zarówno uchwała Sejmu, jak i decyzja głowy państwa podejmowane są zawsze w przedmiocie skrócenia kadencji Sejmu. Kadencja Senatu natomiast w takim przypadku ulega przedterminowemu zakończeniu z mocy prawa¹².

Konstytucja RP z 1997 r. wprowadzając uprawnienie Sejmu do podjęcia uchwały w sprawie skrócenia kadencji nie uregulowała żadnych prawno-materialnych warunków zastosowania instytucji. Nie ma więc zarówno ograniczeń (poza generalnym ograniczeniem dotyczącym zakazu skracania kadencji w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego), jak i przesłanek określających podjęcie decyzji przez izbę¹³. Taki kształt regulacji stanowi wyraz uznania daleko idącej autonomii organu. Z prawnego punktu widzenia skrócenie kadencji Sejmu zależy tylko od opinii posłów o konieczności przeprowadzenia przedterminowych wyborów. Bez znaczenia pozostaje jednak przyczyna powstania takiego przekonania.

Zgodnie z brzmieniem art. 98 ust. 3 Konstytucji RP decyzja Sejmu o przedterminowym zakończeniu jego pełnomocnictw może zapaść w drodze uchwały. Do jej podjęcia wymagana jest kwalifikowana większość głosów wynosząca 2/3 ustawowej liczby posłów. Do skrócenia kadencji może więc dojść, gdy za uchwałą zagłosuje 307 deputowanych z ustawowego grona 460 członków izby. Należy zauważyć, że wymieniona większość wymagana dla podjęcia uchwały o skróceniu kadencji odbiega od ogólnej normy obowiązującej w tym zakresie. Generalną zasadą jest bowiem, że Sejm podejmuje uchwały w tym samym trybie co ustawy, czyli zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów¹⁴. Wysoki próg większości zastrzeżony dla podjęcia decyzji przez izbę o przedterminowym zakończeniu swych pełnomocnictw stanowi skuteczny mechanizm hamujący nadużywanie instytucji, co jest konieczne dla zachowania jej nadzwyczajnego charakteru. Dodatkowo, co można zaobserwować w praktyce, stanowi gwarancję uprawnień opozycji przed wykorzystywaniem przez rządzące partie polityczne przedterminowych wyborów dla własnych celów, a w tym dla uzyskania jeszcze lepszego wyniku wyborczego.

¹¹ Zob. art. 98 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r.

¹² Zob. art. 98 ust. 3 zdanie drugie oraz ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r.

¹³ Por. W. Orłowski, *Sejm i Senat*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1997, s. 246.

¹⁴ Zob. art. 120 Konstytucji RP z 1997 r.

Jak wcześniej wymieniono, drugim organem uprawnionym do skrócenia kadencji Sejmu jest Prezydent RP. Przy czym kompetencja głowy państwa ma charakter „zdeteterminowany” co oznacza, że może on z niej skorzystać jedynie w sytuacjach wyraźnie wskazanych w ustawie zasadniczej. Pierwszą z nich jest zakończenie niepowodzeniem procesu kreacji Rady Ministrów. Obowiązująca konstytucja przyjmuje jednoetapowy sposób wyłaniania rządu z możliwością zastosowania dwóch procedur rezerwowych. Inicjatywa w przedmiocie powołania rządu należy do prezydenta. Desygnuje on szefa rządu, który z kolei proponuje pozostały skład Rady Ministrów. Prezydent powołuje tak skonstruowany gabinet w ciągu 14 dni od pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów i odbiera od jego członków przysięgę¹⁵. Następnie Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od powołania, przedstawia pierwszej izbie program działania gabinetu wraz z wnioskiem o udzielenie mu wotum zaufania. Sejm uchwała wotum zaufania bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów¹⁶. Jeżeli natomiast nie dojdzie do udzielenia poparcia rządowi przez pierwszą izbę konstytucja przewiduje dodatkowe, awaryjne procedury kreacji Rady Ministrów. W tym przypadku inicjatywę przejmuje Sejm, który wybiera szefa rządu oraz zaproponowanych przez niego członków gabinetu bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera od jej członków przysięgę¹⁷. Jeżeli i w taki sposób nie dojdzie do powołania rządu inicjatywa w tym przedmiocie wraca do prezydenta. Ponownie powołuje on przewodniczącego Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych członków gabinetu i odbiera od nich przysięgę. Następnie Sejm w ciągu 14 dni od powołania ma prawo udzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania. Jednak tym razem konstytucja wymaga uzyskanie niższego progu poparcia. Wotum zaufania udzielane jest zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów¹⁸. Dopiero, jeżeli i na tym etapie nie dojdzie do powołania rządu, Prezydent RP uzyskuje kompetencje do skrócenia kadencji Sejmu¹⁹. Redakcja przepisu, który stanowi, że

¹⁵ Zob. art. 154 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁶ Zob. art. 154 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁷ Zob. art. 154 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁸ Zob. art. 155 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

¹⁹ Zob. art. 155 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

głowa państwa „skraca kadencję Sejmu”, nie pozostawia wątpliwości co do charakteru określonej sankcji²⁰. W tym przypadku prezydent nie ma prawa wyboru i musi wydać akt o przedterminowym zakończeniu pełnomocnictw izby, a jego kompetencja przybiera postać obligatoryjną²¹. Dotyczy to zarówno sytuacji, gdy w trakcie głosowania przy określonym kworum za wnioskiem o udzielenie wotum zaufania nie opowie się większość posłów oraz gdy Sejm nie poweźmie aktu woli. W ten sposób ustawodawca wprowadził do konstytucji automatyczny typ instytucji przedterminowego zakończenia pełnomocnictw izby.

Druga, przewidziana przez ustawę zasadniczą sytuacja, w której głowa państwa uzyskuje kompetencję do przedterminowego zakończenia pełnomocnictw pierwszej izby związana jest z procedurą uchwalania ustawy budżetowej. Prezydent może skrócić kadencję Sejmu wówczas, gdy pierwsza izba w terminie czterech miesięcy nie przedstawi do podpisu prezydentowi wymienionej ustawy. W tym przypadku mamy do czynienia ze „zdeteminowanym” typem instytucji przedterminowego zakończenia pełnomocnictw Sejmu. Wskazany termin liczony jest od dnia przedłożenia pierwszej izbie projektu aktu prawnego do momentu przedstawienia do podpisu głowie państwa uchwalonej ustawy²².

Redakcja przepisu, w którym użyte zostało określenie „Prezydent... może zarządzić skrócenie kadencji” nie pozostawia wątpliwości co do dyskrecjonalnego charakteru uprawnienia. W tym wypadku dalsze istnienie parlamentu pozostaje w gestii wyłącznej decyzji głowy państwa przybierając postać arbitrażu politycznego między rządem a parlamentem o charakterze władczym²³. Może on zarówno zdecydować o skróceniu kadencji, jak i zaniechać wydania odpowiedniego postanowienia. Stan niepewności, w jakim postawione zostają izby w przypadku niewypełnienia swej ustrojowej funkcji związanej z finansami państwa nie może jednak trwać bez końca. Mogłoby to bowiem negatywnie wpłynąć na przebieg ich pracy. Dlatego też ustrojodawca wprowadził ograniczenie czasowe, w jakim Prezydent może

²⁰ Por. W. Brodziński, *Sejm i Senat*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. D. Góreckiego, Warszawa 2007, s. 128.

²¹ Por. H. Zięba-Załucka, *op.cit.*, s. 149.

²² Zob. art. 225 Konstytucji RP z 1997 r.

²³ Por. A. Chorążewska, *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, „Przeгляд Sejmowy” nr 6, 2005, s. 80; por. W. Sokolewicz, *Uwagi do art. 225*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2007, s. 3.

skorzystać ze swego uprawnienia. Do zarządzenia skrócenia kadencji izby może dojść jedynie w terminie czternastu dni liczonych od momentu upływu wskazanego powyżej czteromiesięcznego terminu²⁴.

Kompetencja prezydenta do skrócenia kadencji izby ma charakter szczególny, gdyż pozostaje nierozłącznie związana z osobą pełniącą ten urząd²⁵. Zgodnie z brzmieniem art. 131 ust. 4 Konstytucji RP takiej sankcji wobec parlamentu nie może zastosować Marszałek Sejmu lub Marszałek Senatu wykonujący w zastępstwie obowiązki głowy państwa. Natomiast o samodzielnym charakterze uprawnienia przesądza to, że jego zastosowanie nie wymaga zgody ani potwierdzenia ze strony żadnego innego organu państwa. Co prawda ustawa zasadnicza przyjęła zasadę, że akty urzędowe prezydenta wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, ale wprowadza jednocześnie stosunkowo liczne od niej wyjątki²⁶. W tej właśnie grupie znajduje się akt urzędowy prezydenta dotyczący przedterminowego zakończenia pełnomocnictw parlamentu²⁷. Tym samym podpisanie przez prezydenta postanowienia o zarządzeniu skrócenia kadencji Sejmu wywołuje bezpośredni skutek prawny. Akt ten nie wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Nie oznacza to jednak, że nie istnieją jakiegokolwiek wymogi formalne jego podjęcia. Zgodnie z treścią art. 98 ust. 4 ustawy zasadniczej Prezydent Rzeczypospolitej może skrócić kadencję Sejmu po uprzednim zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu.

Prezydent wydaje decyzję o skróceniu kadencji Sejmu w formie postanowienia. Na treść tego aktu składają się dwa elementy: zarządzenie skrócenia kadencji Sejmu oraz wskazanie postawy prawnej zastosowanego środka prawnego. Prawo nie wymaga wskazywania motywów czy uzasadniania podjętej decyzji.

Konstytucja ustanawia jedno ogólne, czasowe ograniczenie zastosowania instytucji przedterminowego zakończenia pełnomocnictw parlamentu. Jego charakter generalny wynika z tego, że dotyczy ono skrócenia kadencji Sejmu dokonanej na mocy jego uchwały, jak i na podstawie decyzji prezydenta. Do przedterminowego zakończenia pełnomocnictw Sejmu nie może dojść

²⁴ Zob. art. 225 Konstytucji RP z 1997 r.

²⁵ Por. G. Koksanowicz, *Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, 2001, s. 18.

²⁶ Zob. art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji RP z 1997 r.

²⁷ Zob. art. 144 ust. 3 pkt 3 Konstytucji RP z 1997 r.

w czasie trwania stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu²⁸. Takie ograniczenie stanowi konsekwencję przyjęcia przez ustrojodawcę zakazu przeprowadzania w tym okresie wyborów parlamentarnych. Należy jednocześnie zauważyć, że taka konstrukcja jest powszechnie przyjmowana we współczesnych konstytucjach państw demokratycznych²⁹.

Poza omówionymi powyżej przypadkami skrócenia kadencji Sejmu na mocy jego własnej uchwały, lub na podstawie decyzji prezydenta wydanej w związku z niemożnością wykreowania przez pierwszą izbę rządu lub nieprzedstawieniem prezydentowi do podpisu ustawy budżetowej w określonym czasie, konstytucja nie przewiduje możliwości przedterminowego zakończenia pełnomocnictw parlamentu. Jedynym środkiem prawnym, który mógłby doprowadzić do analogicznego skutku jest ewentualne uchwalenie ustawy o zmianie konstytucji jednorazowo odstępującej od czteroletniej kadencji Sejmu. Nie było większych wątpliwości, co do możliwości uchwalenia takiego aktu normatywnego na gruncie Małej konstytucji z 1992 r., czy noweli konstytucyjnej z kwietnia 1989 r. W wymienionych aktach prawnych nie występowała jednak instytucja „skrócenia kadencji” lecz „rozwiązanie parlamentu”. Tym bardziej, że mieliśmy już do czynienia z precedensami w latach 1971 i 1989, z tym że Konstytucja PRL z 1952 r. nie przewidywała jakiegokolwiek możliwości przedterminowego zakończenia pełnomocnictw Sejmu. Dodatkowo oba wymienione przypadki przedterminowego zakończenia kadencji parlamentu miały miejsce w obliczu zasadniczych zmian ustrojowych państwa³⁰. Inaczej sprawa wygląda na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. W związku z tym, że ustawa zasadnicza reguluje możliwość skrócenia kadencji parlamentu w ściśle określonych warunkach, przedstawiciele nauki nie są zgodni co do możliwości uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji w tym przedmiocie³¹. Powstaje bowiem pytanie, czy taki zabieg nie byłby *de facto* próbą obejścia norm ustanowionych przez ustawę zasadniczą? Przed podjęciem próby odpowiedzi na tak postawiony problem warto zastanowić się nad różnicami między wskazanymi instytucjami. W pierwszej kolejności

²⁸ Zob. art. 228 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r.

²⁹ Podobne ograniczenia przewiduje np. Konstytucja Estonii, zob. § 131 Konstytucji Republiki Estońskiej przyjęta w referendum przeprowadzonym 28 czerwca 1992 r., [w:] *Konstytucja Estonii*, tłum. A. Puu, Warszawa 2000 r.

³⁰ Por. T. Włodek, op.cit., s. 125 i n.

³¹ Por. L. Garlicki, *Uwagi do art. 98*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 12.

odnoszą się one do odmienności proceduralnych w podejmowaniu uchwały przez Sejm i uchwalania przez obie izby ustawy o zmianie konstytucji.

Podmiotami uprawnionymi do przedłożenia projektu ustawy o zmianie konstytucji są: 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat oraz Prezydent RP³². Zmiana ustawy zasadniczej następuje w drodze ustawy uchwalonej w jednokowym brzmieniu przez Sejm i następnie, w terminie nie dłuższym niż 60 dni, przez izbę drugą³³. Ustawę o zmianie konstytucji Sejm uchwała większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów³⁴. Natomiast podjęcie uchwały przez pierwszą izbę w trybie art. 98 ust. 3 wymaga uzyskania większości 2/3 ustawowej liczby posłów. W tym kontekście, zakładając dodatkowo przychylność Senatu i zgodę prezydenta, skrócenie kadencji Sejmu w drodze ustawy o zmianie konstytucji może wydawać się łatwiejsze do przeprowadzenia.

Kolejna różnica pomiędzy instytucjami dotyczy czasu, w jakim dochodzi do zakończenia pełnomocnictw parlamentu. Jak już wcześniej wspomniano podjęcie przez Sejm uchwały o skróceniu swej kadencji powoduje jednocześnie powstanie po stronie prezydenta obowiązku zarządzenia przedterminowych wyborów. Od tego też momentu liczony jest maksymalny okres, w jakim powinna zebrać się izba następnej kadencji. Nie ma też możliwości odsunięcia go w czasie³⁵. Natomiast w przypadku ustawy o zmianie konstytucji nie ma przeszkód, aby przedterminowy moment zakończenia pełnomocnictw ustalony został z dużym wyprzedzeniem³⁶. Może on jednocześnie zostać oznaczony przez konkretną datę, jak i określone zdarzenie (np. uchwalenie ustawy mającej istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa, czy wejście w życie nowej konstytucji).

Jak widać skrócenie kadencji Sejmu na mocy jego własnej uchwały oraz przedterminowe zakończenie pełnomocnictw Sejmu (skrócenie kadencji) na podstawie ustawy o zmianie konstytucji mimo tej samej nazwy różnią się od siebie. Wydaje się jednak, że skoro obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza reguluje skrócenie kadencji Sejmu w drodze uchwały, to taki skutek może

³² Zob. art. 235 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.

³³ Zob. art. 235 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

³⁴ Zob. art. 235 ust. 4 Konstytucji RP z 1997 r.

³⁵ Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w opiniach Zespołu Prawa Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 5, 2002, s. 31.

³⁶ Por. L. Garlicki, *Uwagi do art. 98*, op.cit., s. 13.

zostać osiągnięty jedynie w procedurze przewidzianej przez konstytucję. Nie zmienia tego intencja twórców ustawy zasadniczej, którzy wybierając termin „skrócenie kadencji” dla określenia przedmiotu uchwały pierwszej izby przede wszystkim pragnęli użyć najwłaściwszego pojęcia w sytuacji braku przerwy międzykadencyjnej. Najprawdopodobniej też w trakcie prac nie byli świadomi prawnego skutku swego wyboru.

Dodatkowym argumentem przemawiającym przeciwko możliwości zastosowania ustawy konstytucyjnej do skrócenia kadencji Sejmu jest także konstrukcja systemu źródeł prawa. Konstytucja RP nie przewiduje bowiem ustawy konstytucyjnej jako odrębnego aktu normatywnego. Możliwy jest tylko rodzaj tego aktu techniczno-legislacyjnie powiązany z konstytucją przybierający postać jej zmiany. W tym przypadku nowelizacja jednak nie następuje, a mamy do czynienia z jednorazowym odstępstwem w stosowaniu przepisów ustawy zasadniczej.

III.

Czesi w swoim ustroju konstytucyjnym również przyjęli zasadę dwuizbowości³⁷. Można ją określić mianem zróżnicowanej i to nie tylko w aspekcie kompetencyjnym³⁸. Odmienne są również kadencja Izb, system wyborczy oraz zmiany w zakresie kadencji posłów i senatorów.

W Czechach Parlament jest organem dwuizbowym, składającym się z Izby Poselskiej oraz Senatu. Izba Poselska liczy 200 posłów wybieranych według systemu proporcjonalnego, natomiast Senat składa się z 81 senatorów wybranych w systemie większościowym. Są to podmioty kadencyjne. W naszych rozważaniach niezwykle istotna jest właśnie zasada kadencyjności ciał przedstawicielskich³⁹. Z jednej strony cyklicznie zostaje skorygowana reprezentatywność organu, z drugiej zaś mamy do czynienia z odnawianiem co pewien czas demokratycznej legitymacji parlamentu. Ten swoisty stały cykl jest ściśle powiązany z zasadą państwa demokratycznego i z zasadą suwerenności narodu. Okres kadencji powinien więc zostać konstytucyjnie

³⁷ Por. K. Skotnicki, *System konstytucyjny Czech*, Warszawa 2000, s. 34–35.

³⁸ Por. K. Klima, *Constitutional Law of the Czech Republic*, Pilzno 2008, s. 296.

³⁹ Por. T. Włodek, *op.cit.*, s. 12–13.

ustalony w miarę sztywno⁴⁰. Zgodnie z art. 16 Konstytucji Republiki Czeskiej różna jest długość kadencji obu izb. Kadencja Izby Poselskiej trwa 4 lata i nie może być przedłużona (art. 21 ust. 2 Karty Podstawowych Praw i Wolności). Okres pełnomocnictw Senatu określony jest na 6 lat, z tym że co dwa lata następuje wymiana 1/3 składu tej izby. Numerowane są kolejne dwuletnie kadencje Senatu.

Przedterminowe zakończenie kadencji dotyczy w Czechach jedynie Izby Poselskiej. Senat od początku został pomyślany jako podmiot wyłączony z możliwości zastosowania wskazanej procedury (*nerozpustitelný*)⁴¹. Do czasu ostatecznego ukonstytuowania się Senatu jego funkcje wykonywała Izba Poselska⁴². Zgodnie z art. 106 ust. 3 Konstytucji Republiki Czeskiej w takiej sytuacji nie można było rozwiązać Izby Poselskiej. Faktyczna zatem możliwość stosowania omawianej instytucji pojawiła się dopiero w grudniu 1996 r.

Konstytucja z 1992 r. przewiduje w art. 35 kompetencję prezydenta do rozwiązania Izby Poselskiej w ściśle określonych przypadkach⁴³. Przy czym wystarczy zaistnienie jednego z nich, aby prezydent mógł skorzystać ze swojej kompetencji. Będą to po pierwsze, niewyrażenie przez Izbę Poselską wotum zaufania nowo powołanemu rządowi, którego przewodniczący został powołany przez prezydenta na wniosek przewodniczącego Izby Poselskiej. Dzieje się to niejako w trzecim etapie powoływania rządu związanym z niepowodzeniem dwóch wcześniejszych (art. 68 Konstytucji RP)⁴⁴. Drugą przesłanką jest sytuacja niezajęcia przez 3 miesiące stanowiska wobec rządowego projektu ustawy, z rozpatrzeniem którego rząd związał głosowanie w kwestii wotum zaufania. Możliwość takiego rozwiązania przewiduje art. 44 ust. 3 Konstytucji z 1992 r. Izba powinna w tym czasie zająć stanowisko merytoryczne polegające na uchwaleniu lub odrzuceniu takiego projektu⁴⁵. Kolejny przypadek związany jest z sytuacją przerwania sesji Izby Poselskiej

⁴⁰ Kadencja elastyczna należy raczej do wyjątków, np. w Wielkiej Brytanii. Określony jest maksymalny czas (obecnie 5 lat), w którym powinno dojść do wyborów parlamentarnych, por. P. Sarnecki, *Wstęp*, [w:] *Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, tłum. S. Kubas, Warszawa 2010, s. 10–11.

⁴¹ Por. J. Syllová, Čl. 33, [w:] *Ústava České republiky. Komentář*, V. Sládeček, V. Mikule, J. Syllová, Praha 2007, s. 254–256.

⁴² Por. K. Klíma a kolektiv, *Komentář k Ústavě a Listině*, Pilzno 2005, s. 198.

⁴³ Por. J. Syllová, op.cit., s. 267–268.

⁴⁴ Por. V. Pavlíček a kolektiv, *Ústavní právo a státověda, II díl, Ústavní právo České republiky*, Praga 2001, s. 232.

⁴⁵ Por. K. Klíma a kolektiv, op.cit., s. 199.

na czas dłuższy od dopuszczalnego, czyli powyżej 120 dni⁴⁶. Ostatni przypadek zachodzi w sytuacji niezdolności Izby Poselskiej do podejmowania uchwał w okresie dłuższym niż 3 miesiące, chociaż nie została przerwana sesja Izby lub pomimo ponownego jej zwołania na posiedzenie. Może tu chodzić o różnego rodzaju nietypowe sytuacje, np. brak możliwości zebrania kworum, tj. co najmniej jednej trzeciej członków Izby (art. 39 ust. 1 Konstytucji z 1992 r.)⁴⁷. Izba nie może być jednak rozwiązana w terminie 3 miesięcy przed końcem jej kadencji (art. 35 ust. 2 Konstytucji z 1992 r.)⁴⁸.

Do września 2009 r. Konstytucja Republiki Czeskiej nie przewidywała innych przesłanek przedterminowego zakończenia kadencji Izby Poselskiej. Ponadto nie przewidywała możliwości samodzielnego decydowania o tym przez Izbę w drodze uchwały czy innego aktu prawnego. W związku z omówionym poniżej wyrokiem Sądu Konstytucyjnego doszło jednak do zmiany Konstytucji w dniu 11 września 2009 r. (319/2009 Sb.), z mocą od 14 września 2009 r. Dodano nową przyczynę rozwiązania Izby przez Prezydenta. Głowa państwa rozwiązuje Izbę na podstawie jej własnej uchwały podjętej większością 3/5 głosów wszystkich posłów. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że prezydent jest związany uchwałą Izby. Stanowcze sformułowanie pozwala na określenie tej kompetencji jako obligatoryjnej. Uchwała ta nie ma poza tym samodzielnego znaczenia. Niezbędne jest bowiem postanowienie głowy państwa rozwiązujące Izbę. Warto także dodać, że większość niezbędną do podjęcia uchwały liczymy od ustawowej liczby posłów.

Obecnie toczą się prace ustrojodawcze związane z propozycją zmiany systemu wyboru prezydenta. Projekt z 11 czerwca 2010 r. (zarejestrowany 15 czerwca 2010 r. pod nr 7/0) zakłada powszechny wybór głowy państwa oraz możliwość odwołania jej w głosowaniu powszechnym. Głosowanie to odbywać się miałyby na podstawie zarządzenia przewodniczącego Izby Poselskiej wydanego w wykonaniu uchwał Izby Poselskiej oraz Senatu. W przypadku nieodwołania prezydenta w takim głosowaniu, organ ten miałby obowiązek rozwiązać Izbę w terminie 30 dni od ogłoszenia wyniku rewokacji popularnej.

Pierwotne przyczyny rozwiązania Izby można właściwie uznać za przejaw stanu niedziałania, czy złego funkcjonowania Izby Poselskiej. Prezydent

⁴⁶ Por. V. Pavlíček a kolektiv, op.cit., s. 233.

⁴⁷ Por. K. Klíma a kolektiv, op.cit., s. 200.

⁴⁸ Por. K. Klíma, op.cit., s. 298.

ma wówczas wyłączną kompetencję do rozwiązania takiego nieskutecznego podmiotu. Występuje także jako arbiter między Izłąą a rządem, gdy ciało przedstawicielskie nie jest zdolne do popierania stanowiska rządu⁴⁹. W sytuacji opróżnienia urzędu prezydenta uprawnienie do rozwiązania Izby Poselskiej wykonywane jest przez jej przewodniczącego (art. 66 Konstytucji z 1992 r.). Kompetencję władzy wykonawczej do przedterminowego skrócenia pełnomocnictw parlamentu traktuje się przecież jako jeden z podstawowych elementów systemu parlamentarnego. Mamy zatem do czynienia z typowym charakterem sankcyjnym zastosowania tytułowej instytucji.

Zgodnie z art. 62 lit. c Konstytucji z 1992 r. kompetencja głowy państwa do rozwiązania Izby Poselskiej jest prerogatywą. Nie przybiera ona co do zasady postaci obligatoryjnej⁵⁰. Prezydent może poszukiwać innego rozwiązania sytuacji kryzysowej zachodzącej w Izbie Poselskiej. Niemniej jednak faktycznie niekiedy głowa państwa będzie posiadała ograniczone instrumentarium alternatywne⁵¹. Przykładowo w procedurze powoływania rządu konstytucja nie przewiduje dalszych etapów kreacyjnych, a funkcjonowanie zdymisjonowanej Rady Ministrów nie zapewnia odpowiedniego poziomu stabilności systemu państwowego. Wyjątek dotyczy oczywiście rozwiązania Izby na podstawie jej uchwały. Prezydent musi postąpić zgodnie z wolą Izby.

W sytuacji rozwiązania Izby prezydent ma konstytucyjny obowiązek rozpisania nowych wyborów, które powinny odbyć się w terminie 60 dni od rozwiązania (art. 17 ust. 2 Konstytucji z 1992 r.)⁵². Zarządzenie wyborów nie jest prerogatywą głowy państwa⁵³. Czynność ta wymaga podpisu (kontrasygnaty) przewodniczącego rządu lub upoważnionego przez niego innego członka rządu. Jako właściwą formę aktu prezydenta wskazuje się postanowienie (*rozhodnutí*). Taką formę, jak się wydaje, powinien przybrać również akt rozwiązania Izby, z tym że nie będzie on wymagał kontrasygnaty. Nie wymaga on także ogłoszenia w oficjalnym publikatorze (*Sbírka zákonů*)⁵⁴.

⁴⁹ Por.: K. Klíma a kolektiv, op.cit., s. 196–197; J. Szymanek, *Rozwiązanie parlamentu. Uwarunkowania prawne i polityczne*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej, Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, pod red. J. Wawrzyniaka, M. Laskowskiej, Warszawa 2009, s. 297–298.

⁵⁰ Por. V. Pavlíček a kolektiv, op.cit., s. 322.

⁵¹ Por. J. Syllová, op.cit., s. 269–270.

⁵² Por. K. Klíma, op.cit., s. 298.

⁵³ Por. V. Pavlíček a kolektiv, op.cit., s. 321.

⁵⁴ Por. J. Syllová, op.cit., s. 269.

Powinien natomiast przybierać formę pisemną i dotrzeć do przewodniczącego Izby. Rejestruje się wątpliwości co do możliwości sądowej kontroli takiego postanowienia.

Izba Poselska działa na zasadzie permanencji. Jej sesja rozpoczyna się najpóźniej w trzydziestym dniu od dnia wyborów. Kończy się natomiast z upływem kadencji lub z chwilą rozwiązania Izby. Sesja może być przerwana na całkowity okres do 120 dni w roku. Zauważa się, że okres tzw. niedziałania (*nieczynności*) Izby nie pokrywa się z okresem, w którym jest ona rozwiązana (od wydania postanowienia przez prezydenta do wyborów)⁵⁵. Ma to istotne znaczenie dla możliwości stanowienia dekretów z mocą ustawy przez Senat.

W czasie, gdy Izba Poselska jest rozwiązana Senat może wydawać dekrety z mocą ustawy (art. 33 Konstytucji z 1992 r.). Organ może wydawać te akty w sprawach, które nie mogą być odłożone, a wymagają unormowania przez ustawę. Wyłączona jest możliwość wydawania dekretów w stosunku do spraw konstytucji, budżetu państwa, zamknięcia rachunków państwowych, ordynacji wyborczej oraz umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą parlamentu. Konstytucja przewiduje inicjatywę w sprawie dekretu. Prawo wnoszenia jego projektu posiada na zasadzie wyłączności rząd. Dekrety wymagają uchwalenia przez Senat. Muszą zostać opatrzone podpisem przewodniczącego Senatu, Prezydenta Republiki i przewodniczącego rządu. Są one ogłaszane tak, jak ustawy. Dekret z mocą ustawy wymaga zatwierdzenia przez Izbę Poselską na najbliższym jej posiedzeniu. Jeśli Izba nie przyjmie dekretu, traci on dalszą moc prawną. W doktrynie zwraca się uwagę na dużą potencjalność tych aktów⁵⁶. Wybory bowiem powinny zostać przeprowadzone w terminie 60 dni po rozwiązaniu Izby i trudno w tym czasie wyobrazić sobie takie sprawy, które nie mogą być odłożone, a wymagają unormowania przez ustawę.

Ciekawe jest to, że w Czechach nie było do tej pory przypadku rozwiązania Izby Poselskiej przez prezydenta. Jako powód wskazuje się ustalenie przyczyn takiego działania głowy państwa w postaci nadzwyczajnych i skrajnych sytuacji⁵⁷. Miały miejsce natomiast dwa przypadki skrócenia kadencji mocą jednorazowej ustawy konstytucyjnej. Raz w 1998 r.⁵⁸ oraz ponownie

⁵⁵ Por. J. Kysela, *Zákonodárství bez parlamentů*, Praga 2006, s. 131–132.

⁵⁶ Por. V. Pavlíček a kolektiv, *op.cit.*, s. 294–295.

⁵⁷ Por. J. Syllová, *op.cit.*, s. 271.

⁵⁸ Zob. Ustawa konstytucyjna o skróceniu kadencji Izby Poselskiej (69/1998 Sb.).

w 2009 r. W literaturze podkreśla się, że tryb ten, z teoretycznego punktu widzenia, stosuje się co do zasady w przypadku, gdy konstytucja nie przewiduje możliwości przedwczesnego rozwiązania parlamentu⁵⁹. Oceniany jest on jako naruszający zasadę demokratycznego państwa prawnego. Mechanizm skrócenia pełnomocnictw Izby Poselskiej w latach 1998 i 2009 polegał na tym, że ustalono koniec kadencji na dzień wyborów⁶⁰. Eliminowało to zastosowanie art. 33 Konstytucji z 1992 r. Nie zachodziła tym samym możliwość wydawania dekretów z mocą ustawy przez Senat.

Ten drugi przypadek stał się przedmiotem wyroku Sądu Konstytucyjnego⁶¹. Dotyczył on skrócenia kadencji Izby Poselskiej czeskiego parlamentu mocą ustawy konstytucyjnej z dnia 28 maja 2009 r. Sąd Konstytucyjny orzekł o niezgodności z konstytucją tego jednorazowego aktu. Nie była to jednak sprawa oczywista. Od orzeczenia wydanego w pełnym składzie zgłoszono bowiem dwa zdania odrębne.

Trzeba pamiętać, że inaczej niż w Polsce, Konstytucja Republiki Czech należy do aktów złożonych (polilegalnych). Dopuszczalne jest uzupełnianie jej ustawami konstytucyjnymi obowiązującymi równoległe z podstawową ustawą zasadniczą. Interesujący nas problem dotyczył natomiast możliwości uchwalania aktów jednorazowych. Wątpliwa była przy tym możliwość uchwalenia takiej ustawy, gdyż przyczyny przedwczesnego zakończenia kadencji Izby Poselskiej zostały wyczerpująco wskazane w art. 35 Konstytucji. W sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawa stoi ponadto przypisywanie sobie kompetencji przez konstytucyjne organy państwa.

Poszukując przykładów jednorazowych (*ad hoc*) ustaw konstytucyjnych możemy powiedzieć, że dotyczą one w interesujących nas państwach właśnie skrócenia lub przedłużenia kadencji ciała przedstawicielskiego (Czechy – skrócenie w latach 1998⁶² i 2009⁶³; Polska – skrócenie w roku 1971 i 1989 oraz

⁵⁹ Por. T. Włodek, *op.cit.*, s. 12–26.

⁶⁰ Por. V. Pavlíček a kolektiv, *op.cit.*, s. 233.

⁶¹ Por. A. Bień-Kacała, *Glosa do wyroku czeskiego Sądu Konstytucyjnego z 10 września 2009 r. (Pl. ÚS 27/09, 318/2009 Sb.)*, „Przeгляд Sejmowy” nr 5, 2010 w druku.

⁶² Już wówczas w doktrynie doszło do debaty nad możliwością takiego rozwiązania, por. np.: J. Sylová, *op.cit.*, s. 69–70; P. Holländer, *Materiální ohnisko Ústavy a díkrece ústavo-dárce*, „Právník” nr 4, 2005, s. 313–333, *idem*, *O niezmienności materialnego jądra konstytucji*, „Przeгляд Legislacyjny” nr 1, 2007, s. 24–27 oraz J. Filip, *Zkrácení volebního období. Parlamentní zpravodaj*, č. 12, 1997–1998, s. 130–135.

⁶³ W tym przypadku, jeszcze przed wyrokiem Sądu Konstytucyjnego, odbyło się w dniu 17 czerwca 2009 r. kolokwium na Wydziale Prawa Uniwersytetu Karola w Pradze

przedłużenie w 1984 r.⁶⁴). Problemem jest oczywiście, czy można te akty jednorazowe kwalifikować jako akty normatywne. Cechą immanentną normy prawotwórczej jest jej powtarzalność. W omawianym przypadku brak tego elementu. Ustawa konstytucyjna skonsumuje się w procesie jej stosowania. Nie zostanie wytworzony normatywny wzorzec nakazanego postępowania w przyszłości.

Sąd Konstytucyjny podkreślił, że kontrola konstytucyjności powinna zostać dokonana pod względem formalnym, a zatem ocenić należy, czy zaskarżona ustawa konstytucyjna została uchwalona zgodnie z procedurą (zgodność proceduralna) w granicach kompetencyjnych wyznaczonych przez konstytucję (zgodność kompetencyjna). W tym zakresie Sąd Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca nie może uznawać za ustawę konstytucyjną normy, która nie jest ustawą konstytucyjną. Przeciwnie postępowanie parlamentu oznacza niezgodną z konstytucją samowolę. Pamiętajmy, że możliwość decydowania przez Izbę o kresie swojej kadencji powstała dopiero po wyroku SK, była jego efektem. Wcześniej Izba nie posiadała w tym zakresie kompetencji. Niezgodność z konstytucją dotyczyła zatem działania poza przewidzianą w ustawie zasadniczej kompetencją. W demokratycznym państwie prawnym organy państwa nie mogą same sobie przypisywać możliwości działania bez stosownych nowelizacji aktu ustrojodawczego państwa. Ustawa konstytucyjna została zatem zbadana pod względem materialnej zgodności z konstytucją. Przyczyną wadliwości aktu było naruszenie art. 9 ust. 2 czeskiej ustawy zasadniczej traktującego zmiany ingerujące w istotę demokratycznego państwa prawa jako niedopuszczalne (ochrona tzw. materialnego jądra konstytucji).

W odniesieniu do zakazu wstecznego działania prawa, Sąd Konstytucyjny stwierdził, że wbrew podstawowym założeniom państwa prawnego jest zmiana reguł dotyczących kadencji organu władzy publicznej w trakcie jej trwania. Z mocą wsteczną zostały bowiem zmienione zasady, na podstawie których wyborcy podejmowali decyzję w wyborach do Izby Poselskiej. Stanowi to również naruszenie zasady zaufania obywateli do prawa. Ustawa ta

dotyczące problemu jednorazowych ustaw konstytucyjnych dotyczących skrócenia kadencji Izby Poselskiej. W tym przypadku również doktryna czeska wyraźnie prezentowała dwa odmienne stanowiska na temat możliwości funkcjonowania tego typu ustaw w praktyce konstytucyjnej. Por. J. Wintr, *Ústavněprávní kolokwium o jednorázových ústavních zákonech*, „Právník” nr 10, 2009, s. 1134–1136.

⁶⁴ Konstytucja PRL nie przewidywała w ogóle możliwości modyfikacji kadencji Sejmu.

wpływa także na zasadę wolności wyborów, rozumianą między innymi jako znajomość podstaw tworzenia w drodze wyborów organu władzy publicznej, łącznie z jego kadencją. Ponadto ustawa konstytucyjna *ad hoc* o skróceniu kadencji parlamentu jest niezgodna z konstytucyjnym imperatywem regularności kadencji parlamentarnej, ponieważ incydentalnie i nie na przyszłość ustanawia wyjątek od regulacji zawartej w art. 16 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej z 1992 r. Argumentacja ta była podstawą odmowy skorzystania z procedury przewidzianej nowelizacją z 11 września 2009 r. przewidującej możliwość decydowania o rozwiązaniu Izby mocą jej uchwały i stosownego postanowienia prezydenta.

W związku z interesującym nas problemem, stwierdzić trzeba, że okres kadencji nie powinien być skracany mocą jednorazowej ustawy konstytucyjnej, poza wyjątkami wyraźnie wskazanymi przez ustrojodawcę. Dotyczy to również przedłużenia kadencji Izby Poselskiej, tym bardziej, że w tym przypadku wyraźnie sprzeciwia się temu Karta Podstawowych Praw i Wolności. Akt ten w art. 21 ust. 2 stwierdza, że wybory muszą odbywać się w terminach nieprzekraczających czasu trwania kadencji określonego w ustawie.

IV.

W ramach zakończenia warto sformułować kilka wniosków natury prawnoporównawczej. Konstytucje obu państw przewidują kompetencję głowy państwa do przedterminowego zakończenia kadencji ciała przedstawicielskiego. Kompetencja ta posiada charakter sankcji w przypadku niewłaściwego działania parlamentu. Występuje w formie obligatoryjnej i fakultatywnej. Akt prezydenta nie wymaga kontrasygnaty. Zasadniczą różnicą jest skutek zastosowania instytucji. W Polsce nie jest on automatyczny, okres działania parlamentu rozciąga się w czasie do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji. W Czechach zaś mamy do czynienia z natychmiastowym zakończeniem działalności Izby Poselskiej. Inaczej niż w Polsce upływ kadencji Izby nie wpływa na czas trwania pełnomocnictw Senat. Od września 2009 r. w obu państwach organy mogą podjąć stosowną uchwałę dotyczącą ich bytu prawnego.

W odniesieniu do skrócenia kadencji mocą ustawy konstytucyjnej, trzeba podkreślić wątpliwości co do możliwości jej uchwalenia w Polsce. Powodem

jest oczywiście uregulowanie tej instytucji w ustawie zasadniczej w sposób, jak się wydaje, zupełny oraz brak samodzielnej ustawy konstytucyjnej w katalogu źródeł prawa. Dodatkowym argumentem może być także uznanie takiej ustawy za niezgodną z konstytucją przez czeski Sąd Konstytucyjny.

Summary

Early termination of parliamentary plenipotentiary powers illustrated by the cases of Poland and the Czech Republic

This paper concerns early termination of representative body's term of office executed by the head of the state. The competence has a character of sanction that occurs in case of improper parliamentary performance. It takes on an obligatory or optional form. The act of the President does not require countersignature. The major difference between Poland and the Czech Republic consists in the effect of the institution application. It is not automatic in Poland – the period of parliamentary operation is extended in time and expires the day before the Sejm of the new term gathers. Whereas in the Czech Republic we deal with immediate termination of the lower house activity. Unlike in Poland, the end of the lower house term of office does not affect duration of the Senat plenipotentiary powers. Concerning the termination of term of office under the constitutional act, it needs to be emphasized that there are doubts regarding possibility of its passing in Poland. The reasons for that include regulation of the institution expressed in the constitution in the apparently complete way and the lack of separate constitutional act in the catalogue of the law sources. The Czech Constitutional Court recognizes such an act as being in contradiction with the Czech constitution, which may be additional argument in the discourse.