

## ZAHRANIČNÍ PŘÍSPĚVKY

### K přípustnosti přezkumu ústavnosti změn ústavy v Polsku ve srovnávacím pohledu

Radosław Grabowski\*

Kontrola ústavnosti změn právních předpisů prostřednictvím ústavních soudů má prvořadý význam pro řádné fungování demokratického právního státu. Taková kontrola je obvykle prováděna v případech zákonů a podzákoných právních předpisů. Určitý údiv naproti tomu vzbuzuje fakt, že v řadě evropských států není prováděna kontrola ústavnosti změn ústavy, ačkoli co se týče Polska, třeba uvést, že tato skutečnost vyvolává spory.<sup>1</sup> Připomínám, že hovořím-li o „změně ústavy“, rozumím tím modifikaci určitých redakčních prvků ústavy, bez zasahování do katalogu základních zásad ústavy (novelizace oproti revizi ústavy<sup>2</sup>).

Není třeba zdůrazňovat, že kontrola ústavnosti je v současnosti velmi rozšířená a představuje jeden ze standardů charakterizující právní stát. Jak to výstižně vyjádřil Czeszejko-Sochacki: „kontrolu prostřednictvím Ústavního tribunálu třeba zařadit mezi formální (institucionální) záruky, jejichž účelem je zajistit primát ústavy, realizaci jejích hodnot, zásad a norem, a rovněž dodržení pravidel tvorby práva stejně jako přijímání státních rozhodnutí“.<sup>3</sup> K této kontrole obvykle dochází na návrh, přičemž různé právní systémy toto oprávnění

svěřují různým subjektům.<sup>4</sup> Díky tomu se tvorba práva dostává pod vnější soudní kontrolu.

S ohledem na skutečnost, že kontrolu ústavnosti vykonávají ústavní soudy, nebo též jiné soudy, což je ale v Evropě spíše výjimkou, lze to chápat jako jeden z projevů dělby a vzájemného vyvažování mocí.<sup>5</sup> Zvláštní formou kontroly je v tomto ohledu kontrola změn ústavy. Odlišuje se od typické kontroly ústavnosti a její zvláštnost spočívá:

- 1) v zúžení skupiny navrhuje subjektů, kde takové oprávnění má pouze hlava státu, nejčastěji prezident. Jeho role o to významnější, že k fakultativní kontrole dochází pouze na návrh a bez jeho iniciativy k ní nemůže dojít. Třeba též připomenout, že tuto kontrolu lze iniciovat pouze v určitém právně vymezeném časovém úseku. Například v Polsku je to možné ve lhůtě 21 dnů od předložení návrhu k podpisu prezidentovi (čl. 122 odst. 2 a 5 Ústavy Polské republiky);
- 2) v možnosti provádění pouze preventivní kontroly, když po vyhlášení změn v úřední sbírce se tyto změny stanou integrální součástí ústavy, takže jsou měřítkem pro kontrolu, nikoli jejím předmětem.

To se týká jak obligatorní, tak fakultativní formy této kontroly. Přípustnosti nebo účelnost provádění kontroly aktů měnících ústavu bývá ovšem zpochybňována. Současná polská konstitucionalistka možnost takové kontroly připouští, i když – v důsledku chybějící

\* Radosław Grabowski, Katedra Politologii, Uniwersytet Rzeszowski, Polska.

<sup>1</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003; W. Sokolewicz, *Artykuł 235, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2. díl. red. L. Garlicki, Warszawa 2001, body 1-40; A. Szmyt, *Zasady zmiany konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008, s. 257–274; M. Laskowska, *Tryb zmiany konstytucji w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów proceduralnych i praktyki)*, [w:] *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, vědecká redakce K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2010, s. 125–164.

<sup>2</sup> V české literatuře k revizi a novelizaci viz např. J. Filip, *Ústavní právo České republiky. I. díl*, 4. vyd., Brno 2003, s. 113–116.

<sup>3</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 161.

<sup>4</sup> Podle čl. 191 Ústavy Polské republiky z roku 1997 může návrh na přezkoumání souladu zákonů s ústavou Ústavnímu Tribunálu podat: prezident Polské republiky, maršálek Sejmu, předseda vlády, 50 poslanců, 30 senátorů, první předseda Nejvyššího soudu, předseda Nejvyššího správního soudu, generální prokurátor, předseda Nejvyšší kontrolní komory, a rovněž – za určitých podmínek – Celostátní rada soudnictví. Ve srovnání s úpravou navrhovacího práva v České republice podle § 64 odst. 1 a 3, § 119 odst. 4 zákona o Ústavním soudu je to podstatně širší okruh možných navrhovatelů.

<sup>5</sup> Podrobněji viz Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 5–8.

ústavní úpravy – lze obtížně určit, jak by taková kontrola měla probíhat.<sup>6</sup>

Lze se rovněž setkat s názorem, že taková kontrola nemůže být prováděna již proto, že každá změna ústavy je – ze své povahy – nesouladná s ústavou, což vede k závěru, že zkoumání ústavnosti změny ústavy vede automaticky k zpochybnění změn jako odporujících platnému stavu. Obavy o automatizmus postupu soudů, který má vést k odmítání změn v důsledku jejich zjevné neústavnosti, je však třeba považovat za neopodstatněné, a to jak s ohledem na profesionalitu ústavních soudů, tak i možnost zavedení zvláštní procedury tohoto druhu přezkumu ústavnosti.

Určitým problémem je chybějící jednoznačná úprava takového přezkumu v polském právu, což vede často k zpochybnování důvodnosti a účelnosti jeho provádění. Proto je třeba této otázce věnovat více pozornosti nejen z hlediska její účelnosti, nýbrž i jejích jednotlivých forem. Setkáváme se s tím, že jednotliví autoři při analýze zásad změn ústav postrádají právě úpravu této možnosti a kladou si otázky, zda lze legálně takový typ kontroly provádět. Vzhledem k tomu, že se studie zaměřuje v podstatě na celou Evropu, mám naději, že následující rozbor může být přínosný i pro českého čtenáře.

### A. Rozsah a předmět kontroly ústavnosti změn ústavy

Vydeme-li z tvrzení, že „akt souladný s ústavou je takový akt, který byl vydán kompetentním orgánem, postupem odpovídajícím právním předpisům a s obsahem, který je v souladu s akty vyšší právní síly“<sup>7</sup>, je třeba rozlišit kontrolu a) kompetenční, b) formální (procedurální) a c) materiální.

Ad a) Formální kontrola sleduje zjištění, zda byl dodržen postup stanovený pro přijetí zkoumaného právního aktu. Řada autorů, kteří analyzují problémy spjaté se změnou ústav, se domnívá, že formální kontrola je přípustná, a to dokonce i tehdy, když v právu její výslovná úprava chybí.<sup>8</sup> Domnívám se, že lze obtížně

<sup>6</sup> Zastánci podmíněného provádění takového druhu kontroly jsou mj.: W. Sokolewicz, *Artykuł 235...*, bod 40; A. Szmyt, *Zasady zmiany konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 265–274. Naproti tomu P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 306–307, považuje kontrolu ústavnosti změn ústavy za nepřipustnou, a to v důsledku chybějícího výslovného oprávnění prezidenta Polské republiky.

<sup>7</sup> A. Goluch, *Proceduralna kontrola konstytucyjności ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, pod red. A. Szmyta, Gdańsk 2008, s. 328.

<sup>8</sup> W. Sokolewicz określa tę kwestię jako dyskusyjną, choć wskazuje na: 1) konieczność uwzględnienia, że Prezydent RP

uvést logický důvod, proč by neměla být tato kontrola prováděna, když se tak děje v případě obyčejných zákonů, jejichž význam je pro systém práva nesrovnatelně menší než v případě ústavy. Argumentem ve prospěch provádění tohoto typu kontroly je rovněž nutnost dohledu nad činností zákonodárního sboru plynoucí ze zásady dělby moci, která právě formuluje požadavek jejich vzájemného vyvažování. Ponechat z hlediska systému práva mimo kontrolu tak podstatné činnosti by znamenalo přenechání nadměry moci pro členy parlamentu. Lze jistě vyjít z idealistického předpokladu, že všechny procedury jsou v parlamentu prováděné v souladu s požadavky práva, ale praxe – nejen polská – dokazuje, že tomu tak není. To dokazuje i ústavní praxe, když podobné úvahy vedly v Polsku nakonec např. k tomu, že nebyl upraven zákaz výkonu mandátu poslance nebo senátora osobami potrestanými za úmyslný trestný čin, což vedlo k nutnosti změny ústavy v roce 2009.<sup>9</sup>

Třeba ještě uvést, že možnost provedení takové kontroly musí být pravidlem s ohledem na význam každé, dokonce i té nejmenší změny ústavy. Dále je třeba zdůraznit, že se nejedná o obligatorní, nýbrž akcesorickou instituci, neboť taková kontrola by byla prováděna stejně jako v případě zákonů jen na návrh.

Ad b) Předmětem kompetenční kontroly je právnost právního aktu z hlediska kompetence vydávajícího orgánu. Tato rovina kontroly změn ústavy se nejvíce jeví jako ta nejpodstatnější, neboť ústavodárná kompetence je ve většině ústav současných evropských států svěřena parlamentu (v některých monarchiích stále ještě panovníkovi) a provádění změn ústavy jiným než ústavně určeným orgánem je nemožné. Přesto je provádění tohoto druhu kontroly v případě změn ústavy odůvodněné již tím, že takové – z hlediska systému práva –

pevní rolę strażnika konstytucji, 2) kryteria prowadzenia kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Szerzej: W. Sokolewicz, *Artykuł 235...*, uwagi 37–40; A. Szmyt kwestię dopuszczalności zainicjowania przez Prezydenta RP kontroli konstytucyjności zmian konstytucji postrzega jako niejasną, dopuszczając przy tym warunkowo kontrolę kompetencyjną i proceduralną. Szerzej: A. Szmyt, *Zasady zmiany konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 271–272; M. Laskowska vymezuje kontrolu změn ústavy jako přípustnou, připouští však omezení rozsahu kontroly pouze na kontrolu formální. Blíže M. Laskowska, *Trybunał zmiany konstytucji w Polsce ...*, s. 163; P. Winczorek možnost předložit zákon měnící ústavu ke kontrole Ústavnímu tribunálu rozhodně vylučuje. P. Winczorek, *Komentarz...*, s. 306–307.

<sup>9</sup> Pokus právně omezit možnost získat mandát odsouzenými osobami představuje novelizace Ústavy Polské republiky, do které bylo v roce 2009 vloženo ustanovení čl. 99 odst. 3: „Do Sejmu nebo do Senátu nemůže být zvolena osoba pravomocně odsouzená k trestu odnětí svobody za úmyslný trestný čin stíhaný veřejnou žalobou“ (Dz.U. 2009, částka 114, č. 946). S ohledem na úzkém vymezení tento zákaz nepostihuje řadu kategorií jednání uzávaných obecně za ostudné (nebo taky zvláště společensky škodlivé) a jako takový je předmětem kritiky.

podstatné předpisy nemohou podléhat méně náročným kritériím než ostatní právní předpisy. V souvislosti s tím je třeba souhlasit s názorem Sokolewicze, podle kterého „kontrola Ústavního tribunálu nepodléhá... zákony o změně ústavy, v každém případě jde-li o hodnocení jejich obsahového souladu s ústavou. Polská ústava totiž nerozlišuje mezi těmito předpisy z hlediska právní síly. Naproti tomu by byla představitelnou kontrola takového zákona z hlediska dodržení pravidel pro jeho přijetí“.<sup>10</sup>

Ad c) Účelem kontroly obsahové (materiální) je přezkoumání souladu práva s normami ústavy a jiných aktů, které se nacházejí hierarchicky výše než přezkoumávaný akt (tzv. kontrola vertikální). V tomto případě však právě vzniká pochybnost, zda kontrola změn ústavy by byla kontrolou vertikální či horizontální. V případě změn ústavy může obsahová kontrola spočívat v zjištění, zda jsou tyto změny v souladu s ústavními hodnotami.<sup>11</sup> Nejde proto pouze o textové přezkoumání souladu, nýbrž o zjištění, zda došlo do „sladění“ změn k obsahu ústavy jako celku. Domnívám se, že takové postupy třeba provádět s ohledem na konzistentnost a vnitřní souladnost základního zákona. Zárukou působící proti „vymílání“ ústavy má být v Ústavě Polské republiky zvláštní způsob změny hlav I (Republika), II (Svobody, práva a povinnosti člověka a občana) a XII (Změna ústavy), které mají velký význam z hlediska ústavního systému. Možno se v tomto případě domnívat, že kontrola ústavnosti změn by možná byla v takovém případě na místě.

## B. Formy kontroly ústavnosti změn ústavy

Úvahy na téma kontroly ústavnosti změn ústavy v Polsku třeba zasadit do širších souvislostí v rámci komparace 45 evropských států.<sup>12</sup> To umožňuje nejen zjistit, zda je taková kontrola prováděna, ale také konstatovat různost řešení v této oblasti. Kontrola ústavnosti je v naprosté většině evropských států používána ve vztahu k zákonům, mezinárodním smlouvám a jiným právním aktům, naproti tomu kontrola změn ústavy není obvykle výslovně upravena, což ale neznamená, že není používána. Následující přehled je pokusem ukázat fungující řešení v evropských státech.

<sup>10</sup> L. Garlicki, *Artykuł 188*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. L. Garlicki, tom V, Warszawa 2007, bod 13. Obdobně W. Sokolewicz, *Artykuł 235*..., bod 39.

<sup>11</sup> A. Gołuch, op. cit., s. 327 zastává názor, že materiální kontrola jiných právních aktů spočívá na zjištění, zda jsou v souladu s ústavními hodnotami.

<sup>12</sup> Za účelem této studie byly podrobeny rozboru ústavy 45 evropských států s výjimkou Turecka s ohledem na malou část jeho území zasahující do Evropy.

I. Ústavní systémy pěti států (Bosna a Hercegovina, Kypr, Moldova, Ukrajina, Itálie) takovou možnost přímo zavádějí, byť v různých podobách.<sup>13</sup> Ústava Bosny a Hercegoviny účinnost změn podmiňuje materiální preventivní kontrolou prováděnou Ústavním soudem z hlediska toho, zda takové změny nenarušují životní zájmy některého ze tří rovnoprávných národů této republiky.<sup>14</sup> V Kyprské republice je možné provedení fakultativní preventivní kontroly materiální povahy. Kontrolu by prováděl Nejvyšší soud.<sup>15</sup> V Moldově provádí Ústavní soud obligatorní preventivní kontrolu návrhů změn ústavy.<sup>16</sup> Kromě toho jsou změny potvrzovány obligatorním referendem, kterému předchází přezkoumání jeho „předmětu“ opět Ústavním soudem.<sup>17</sup> Ústava Ukrajiny nařizuje, aby Ústavní soud provedl preventivní materiální kontrolu návrhu změn ústavy.<sup>18</sup> Je zajímavé, že Ústavní soud Itálie dospěl k závěru, že má kompetenci zkoumat soulad zákonů o změně ústavy se základními zásadami ústavního řádu (preventivní materiální kontrola), ačkoli katalog takových zásad je stále předmětem diskuse.<sup>19</sup>

II. Do další skupiny lze zařadit dva státy. V Norsku jsou změny ústavy vyhlášeny způsobem obvyklým pro zákony a je zde výslovně stanovena možnost provádění preventivní formální (procedurální) kontroly.<sup>20</sup>

III. Do zvláštní skupiny nutno vyčlenit čtyři státy, ve kterých se změny ústavy vyhláší jako zákony, což umožňuje jejich obvyklou kontrolu, ačkoli to není přímo vyjádřeno. Taková kontrola se děje stejně jako v případě obvyklých zákonů na návrh. Takovou úpravu obsahují ustanovení ústavy Černé Hory,<sup>21</sup> Španěl-

<sup>13</sup> Tuto kompetenci ve své klasifikaci neuvádí L. Garlicki, *Artykuł 188*..., poznámka 2.

<sup>14</sup> K. Krysiel, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Bośni i Hercegowiny*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji*..., s. 61.

<sup>15</sup> M. Florczak-Wątor, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Cypryskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji*..., s. 86.

<sup>16</sup> A. Rost, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Mołdowy*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji*..., s. 229.

<sup>17</sup> Tamtéž, s. 231–232.

<sup>18</sup> P. Stetciuk, K. Eckhardt, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Ukrainy*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji*..., s. 363.

<sup>19</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 235*, poznámka 40; Z. Witkowski, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Włoskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji*..., s. 398–405.

<sup>20</sup> P. Mijal, *Zasady zmiany konstytucji Królestwa Norwegii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji*..., s. 254. Výlučně tento druh kontroly možno nyní provádět také v Turecku, byť do roku 1971 byla přípustná i materiální kontrola Viz S. Jarosz-Żukowska, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Tureckiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji*..., s. 357–358.

<sup>21</sup> Art. 156-157, The Constitution of the Republic of Montenegro, adopted 19-th October 2007, <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/929/file/b4b8702679c8b42794267c691488.htm/preview>; J. Wojnicki, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Czarnogóry*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji*..., s. 91–92.

ska<sup>22</sup> a Srbska<sup>23</sup>. Podobnou úpravu mají v Portugalsku,<sup>24</sup> kde Ústavní soud má podle čl. 223 kompetenci zkoumat soulad zákonů s ústavou. S ohledem na praxi doplňování ústavy cestou ústavních ustanovení v obyčejných zákonech<sup>25</sup> lze do této skupiny podmíněně započíst i Rakousko. Tato praxe, byť zasluhující kritiku, umožňuje provádět kontrolu takových zákonů podle čl. 140 Ústavy Rakouska.

IV. Jak správně uváděl Sokolewicz,<sup>26</sup> indikátorem toho, že prezident disponuje právem navrhnout kontrolu právnosti změn ústavy – bez ohledu na chybějící příslušnou právní úpravu – může být stanovení relativně dlouhé lhůty pro promulgaci. Dostává-li totiž orgán k podpisu relativně dlouhou dobu (lze se setkat se lhůtami 14 nebo i 21 dnů), získává tím čas na rozmyšlenou – a v případě pochybností – na zahájení kontrolní procedury. Bez významu v tomto kontextu není role ochránce ústavy, kterou prezidentům připisuje řada ústav evropských států. Těžko si lze představit situaci, kdy odpovědná osoba plnící takovou funkci odmítne možnost zahájení kontroly změn ústavy, je-li přesvědčena o jejich neústavnosti. Taková možnost se jeví v šesti evropských státech, jejichž ústavy to sice neupravují, ale ani nezakazují. Příkladem je právě Polsko. V takových případech možno hovořit o zvláštní domněnce kompetence hlavy státu předložit změny ústavy ke kontrole ústavnímu soudu. K obdobným závěrům možno dojít v případě Albánie,<sup>27</sup> Estonska,<sup>28</sup> Lotyšska,<sup>29</sup> Rumunska<sup>30</sup> a Slovenska.<sup>31</sup>

<sup>22</sup> Byť se zde setkáváme s částečnou změnou ústavy podle čl. 167 (nezahrnuje ustanovení hlav uvedených v čl. 168 ústavy) je používána zvláštní zákonodárná procedura, která umožňuje provádění kontroly podle obecných zásad. Konstituce Hiszpanii z dne 27. prosince 1978 r., překlad a úvod i T. Mołdawa, Warszawa 2008; T. Mołdawa, *Zasady zmiany konstytucji Królestwa Hiszpanii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 151–153.

<sup>23</sup> Art. 203, The Constitution of the Republic of Serbia, adopted September 30-th, 2006, <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8851/preview>; J. Wojnicki, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Serbii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 309.

<sup>24</sup> Konstituce Republiky Portugalské z dne 2. května 1976 r., překl. A. Wojtyczek-Bonnand, úvod J. Miranda, P. Kownacki, Warszawa 2000; A. Łabno, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Portugalii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 277–280.

<sup>25</sup> Szerzej: Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii, překlad a úvod P. Czarny, B. Naleziński, Warszawa 2004, s. 21.

<sup>26</sup> W. Sokolewicz, *Artykuł 235...*, uwaga 40.

<sup>27</sup> Art. 131, 134, 177 Konstituce Republiky Albánie z dne 21. prosince 1998 r., překl. D. Horodyska, E. Lloha, úvod W. Milanowski, Warszawa 2001; J. Wojnicki, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Albanii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 25.

<sup>28</sup> § 107, 167 Konstituce Republiky Estonské z dne 28. června 1992 r., překl. A. Puu, L. Garlicki, P. Łossowski, Warszawa 1992 r.; R. Balicki, *Zasady zmiany konstytucji*

V. Na zvláštním místě je třeba pojednat o státech, jejichž ústavy obsahují tzv. relativně nezměnitelná ustanovení nebo předepisují zvláštní ochranu určitých hodnot. Vnitřní hierarchie norem nebo zmíněná ochrana hodnot vyžaduje totiž materiální kontrolu změn ústavy. Jako příklad zde možno uvést Ústavu České republiky, kde bez ohledu na chybějící formální oprávnění Ústavní soud sporadicky poukazuje na neústavnost některých změn ústavních zákonů na základě čl. 9 odst. 2 Ústavy.<sup>32</sup> Obdobnou roli v ústavním systému NSR plní čl. 79 odst. 3 Základního zákona, kde je kontrola právnosti změn možné uskutečnit relativně snadno z hlediska materiálního i formálního.<sup>33</sup>

Tradičně je problém se zařazením Švýcarska s ohledem na jeho specifické ústavní instituce. Je všeobecně známo, že zvláštní úloha se tam připisuje využití forem přímé demokracie, které též dominují, jde-li o kontrolu činnosti parlamentu. V krajním případě se mohou ve věci jedné změny ústavy konat dvě referenda: *a priori* organizované referendum individuální, jakož i referendum zdvojené. Ustanovení čl. 194 ústavy ukládá zachování jednoty ústavní materie a zakazuje porušovat mezinárodní právo. Ústava přitom přímo nevymezuje kontrolní oprávnění Federálního soudu, avšak má-li být s ohledem na požadavky čl. 194 realizována, musí to znamenat nutnost provádění kontroly. Proto je třeba Švýcarsko zařadit k této skupině států.<sup>34</sup>

*Republiki Estonii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 115–116.

<sup>29</sup> Art. 69 Konstituce Republiky Łotewské z dne 15. února 1922 r., překl. L. Gołubiec, úvod P. Kierończyk, Warszawa 2001; *Zasady zmiany konstytucji Republiki Łotwy*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 207–209.

<sup>30</sup> Art. 77 i 151 Konstituce Republiky Rumunské z dne 21. listopadu 1991 r., tekst jednolity z 2003 r., překl. A. Cosma, úvod W. Brodziński, Warszawa 2006, W. Brodziński, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Rumunii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 293–296.

<sup>31</sup> Art. 87 ust. 4, 102 ust. 1 lit. f Konstituce Republiky Slovenské z dne 1. srpna 1991 ze zm., ostatnia z dne 23. února 2001 r., překlad a úvod K. Skotnicki, Warszawa 2003, K. Skotnicki, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Słowackiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 313–318.

<sup>32</sup> Konstituce Republiky České z dne 16. prosince 1992 r., překlad a úvod M. Kruk, Warszawa 1994 r. J. J. Filip, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Czeskiej*, [w:] ..., s. 98, 101; týž autor L. Bahýlová a kol., *Ústava České republiky. Komentář*. Praha 2010, komentář k čl. 83 a čl. 87, tamtéž V. Šimíček, komentář k čl. 9.

<sup>33</sup> K. Kubuj, Tryb zmiany konstytucji V Republiky Francuské (zagadnienia proceduralne) [w:] Tryb zmiany konstytucji w wybranych..., s. 68–69; Konstituce Republiky Francuské z dne 4. října 1958 r. (według stanu prawnego na dzień 1. stycznia 2005 r.), překlad a úvod W. Skrzydło, Warszawa 2005.

<sup>34</sup> P. Sarnecki, *Zasady zmiany konstytucji Konfederacji Szwajcarskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 335–338; Konstituce Konfederace Švýcarské z dne 8. května 1999 r., překlad a úvod Z. Czeszejko-Sochacki, Warszawa 2000.

Relativně neměnné normy lze najít i v platných ústavách Itálie, Řecka, Portugalska, Rumunska, Lotyšska, Litvy, Estonska nebo Ruské federace. Jejich přítomnost však automaticky nevedla k zařazení těchto států do této skupiny. O tom rozhodovala existence relativně neměnných norem vyžadujících nějakou formu kontroly změn ústavy.

### C. Alternativní instituce s ohledem na kontrolu ústavy

I. Bez pochyby lze tvrdit, že kontrola ústavnosti změn ústavy se neuplatňuje v 5 evropských monarchiích s ohledem na jejich konzervativní formu vlády. Ústavy zde přiznávají zvláštní roli panovníkovi. Příkladem takového řešení je Knížectví Andora.<sup>35</sup> Kontrola změn není prováděna rovněž v Dánsku, ačkoli ústavní zřízení tohoto státu využívá moderní demokratické instituce, když od počátku 20. století jsou zde změny ústavy potvrzovány referendem.<sup>36</sup> Kontrola tohoto typu se neprovádí rovněž v Lichtenštejnsku<sup>37</sup> nebo Monaku.<sup>38</sup> Ve všech těchto státech však změny ústavy podléhají sankci panovníka. Nejradikálnější řešení obsahují ústavní předpisy Státu města Vatikán, kde jsou oktroyovány hlavou státu bez jakékoli vnější kontroly.<sup>39</sup>

II. Jinou zvláštností jsou státy, které v procesu ústavních změn vylučují nebo marginalizují jiné větve státní moci než legislativu. To se týká 7 evropských států. Výlučnost ústavodárné funkce parlamentu je v Bulharsku vyjádřena přímo, když vyhlásování změn ústavy je svěřeno předsedovi Národního shromáždění a v případě revize ústavy předsedovi Velkého národního shromáždění jako konstituanty působí v rozšířeném složení 400 osob.<sup>40</sup> Podobně je to upraveno v Chorvatsku, kde je promulgace změn ústavy vyhrazena jednokomorovému parlamentu, takže prezident jako orgán neúčastní se procedury schvalování a vyhláso-

vání změn ústavy nemá možnost iniciovat kontrolu jejich právnosti.<sup>41</sup> Podobnou úpravu můžeme nalézt rovněž v Makedonii<sup>42</sup> a Slovinsku<sup>43</sup>. O něco méně radikálními jsou ústavní předpisy v Litvě, kde promulgace změn ústavy přísluší prezidentovi, učiní-li to ovšem bez odkladu (do pěti dnů). Nedodržení této lhůty způsobí, že oprávnění vyhlásit změnu přejde na předsedu parlamentu.<sup>44</sup> V podobném duchu je věc řešena v Ústavě Malty, která prezidentovi ukládá bez odkladu ústavní změnu podepsat a vyhlásit.<sup>45</sup> Do této skupiny třeba zařadit i San Marino, byť privilegovanost zákonodárského sboru zde tolik nevystupuje do popředí. Potvrzování a vyhlásování změn ústavy přísluší výkonné moci, není to však oprávnění, nýbrž povinnost. Obvyklá lhůta pro vyhlášení přitom může být parlamentem zkrácena, přičemž kontrola změn není umožněna.<sup>46</sup> Nová Ústava Maďarské republiky z roku 2011 zase stanoví, že změna ústavy je podepisována nejdříve předsedou Státního shromáždění.<sup>47</sup> Následuje prezident, který má na podpis takového aktu pět dnů. To svědčí o nemožnosti postoupit takový akt Ústavnímu soudu, ačkoli čl. 9 odst. 2 písm. i) maďarské ústavy to v případě obvyčejných zákonů umožňuje.

III. Priznačné řešení se uplatňuje v případě států využívajících pro schvalování změn ústavy nordický vzor, tj. rozpuštění parlamentu, který inicioval zahájení ústavní změny a jejich případné schválení po volbách (ať již řádných nebo po rozpuštění parlamentu). Většina těchto států nezná institut kontroly ústavních změn. Vzniká tak dojem, že soudní kontrola je v jejich případě nahrazena dodatečnou politickou kontrolou (dva po sobě jdoucí parlamenty), která je spojena s plebiscitárním charakterem voleb, které za takových okolností probíhají. Navíc jsou takové změny často dodatečně potvrzovány referendem jako v případě Finska<sup>48</sup>, Islandu<sup>49</sup> nebo Švédska.<sup>50</sup> Tento model je rozšířen i ve stá-

<sup>35</sup> P. Uziębło, *Zasady zmiany konstytucji Księstwa Andory*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 28–32.

<sup>36</sup> M. Jabłoński, *Zasady zmiany konstytucji Królestwa Danii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 106–109; *Konstytucja Królestwa Danii z dnia 5 czerwca 1953 r.*, překlad a úvod M. Grzybowski, Warszawa 2002.

<sup>37</sup> S. Grabowska, R. Grabowski, *Zasady zmiany konstytucji Księstwa Lichtenstein*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 184–186. *Konstytucja Księstwa Lichtensteinu z dnia 5 października 1921 r.* [w:] W. Stankowski, *Konstytucja Księstwa Lichtensteinu. Naród – państwo – polityka*, Kraków 2009.

<sup>38</sup> K. Kubuj, *Zasady zmiany konstytucji Księstwa Monako*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 235–238.

<sup>39</sup> R. Świrgoń-Skok, *Zasady zmiany konstytucji Państwa Miasta Watykańskiego*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 370–371.

<sup>40</sup> J. Szymanek, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Bulharska*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 68–73.

<sup>41</sup> K. Składowski, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Chorwacji*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 79–80.

<sup>42</sup> A. Młynarska-Sobaczewska, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Macedonii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 213–216.

<sup>43</sup> P. Uziębło, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Słowenii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 321–327.

<sup>44</sup> D. Górecki, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Litwy*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 191–193.

<sup>45</sup> M. Florczak-Wątor, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Malty*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 221–224.

<sup>46</sup> W. Orłowski, *Zasady zmiany konstytucji Republiki San Marino*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 300–301.

<sup>47</sup> Art. 5 Ustawy Zasadniczej Węgier z 25 kwietnia 2011 r., překl. J. Snopek, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, pod red. W. Staškiewiczza, Warszawa 2011, s. 817 i n.

<sup>48</sup> J. Karp, J. Szymanek, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Finlandii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 122–126; *Konstytucja Republiki Finlandii z dnia 1 czerwca 1999 r.*, překlad a úvod J. Osiński, Warszawa 2003.

<sup>49</sup> M. Grzybowski, *Zasady zmiany konstytucji Islandii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 174–176; *Konstytucja Repub-*

tech mimo Skandinávii, jako např. v Belgii,<sup>51</sup> Nizozemí,<sup>52</sup> Lucembursku<sup>53</sup> nebo Řecku.<sup>54</sup> Jistě ani spojení obou institutů nemůže zjevně nahradit kontrolu prováděnou profesionálním orgánem soudního typu, ale přesto minimalizuje riziko omylu nebo jednání ve zlém úmyslu.

#### D. Dualismus v oblasti přípustnosti kontroly změn ústavy

I. Některé ústavy zavádějí dualismus procedury změn jednotlivých hlav ústav, přičemž jeden ze způsobů vyhrazuje výlučnou možnost provedení změn pro lid cestou referenda. Rozlišení způsobu změny jednotlivých hlav Ústavy Ruské federace se týká hlav III, IV, V, VI, VII a VIII. S ohledem na skutečnost, že takovéto změny se dějí cestou federálních zákonů, které jsou pod kontrolou Ústavního soudu, je možné provádění kontroly ústavnosti předpisů, kterými se ústava mění.<sup>55</sup>

II. Tomu blízké řešení zavádí i Ústava Běloruské republiky. Forma referenda tam vylučuje zavedení soudní kontroly ústavnosti změny. Je však naproti tomu možná kontrola právnosti právních předpisů, které mění ústavu jiným způsobem. Změna ústavy – výjimkou ustanovení I, II, IV a VIII hlavy – se provádí zákonodárnou cestou a podléhá kontrole Ústavního soudu.<sup>56</sup>

liki Islandii z dnia 17 czerwca 1944 r., překlad a úvod J. Osinowski, Warszawa 2009.

<sup>50</sup> J. Ciapała, *Zasady zmiany konstytucji Królestwa Szwecji*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 345–346; Konstytucja Królestwa Szwecji, 2. vyd. změněné a aktualizované, překl. K. Dembiński, M. Grzybowski, úvod M. Grzybowski, Warszawa 2000.

<sup>51</sup> W. Skrzydło, *Zasady zmiany konstytucji Królestwa Belgii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 41–43; Konstytucja Królestwa Belgii, tekst jednolity z dnia 14 lutego 1994 r., úvod a překlad W. Skrzydło, Warszawa 1996.

<sup>52</sup> P. Mikuli, *Zasady zmiany konstytucji Królestwa Holandii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 159–162; Konstytucja Królestwa Holandii z dnia 28 marca 1814 r. Podle stavu k 21. 3. 2002 překlad a úvod i úvod A. Głowacki, Warszawa 2003.

<sup>53</sup> J. Karp, *Zasady zmiany konstytucji Wielkiego Księstwa Luksemburga*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 198–201; Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga z dnia 17 października 1868 r. według stanu prawnego na dzień 1 stycznia 2006 r., překlad A. Wojtyczek-Bonnand, úvod K. Wojtyczek, Warszawa 2006.

<sup>54</sup> A. Surówka, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Grecji*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 141–142.

<sup>55</sup> M. Grzybowski, *Zasady zmiany konstytucji Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 283–288; *Konstytucja Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 r.*, překlad A. Kubik, wstęp A. Bosacki, Warszawa 2000.

<sup>56</sup> J. Rychlik, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Białorusi*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 49–51; Constitution of the Republic of Belarus, adopted at the republican referendum of November 24, 1996 and of October 17, 2004, <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/1570/file/831de9cf8a7ba0142b8a0f93d804.htm/preview>.

#### E. Kontrola ústavnosti změn ústavy prováděná na základě jiných východisek

I. Kontrola zvláštního druhu je prováděna v Irsku.<sup>57</sup> V souladu s čl. 46 odst. 5 a čl. 47 Ústavy Irské republiky provádí kontrolu změn ústavy prezident ještě před schválením a vyhlášením ústavní změny. Taková kontrola je nepochybně formálního charakteru a možno zvažovat, zda i kompetenčního charakteru. Změny ústavy nepodléhají obsahové kontrole. Prezident však nemá možnost předložit analogický návrh Nejvyššímu soudu, tak jako je tomu v případě zákonů. Je to o to zajímavější, že kontrola ústavnosti je vykonávána cestou ústavního orgánu, který je součástí výkonné moci, na rozdíl od moci soudní. Nelze se však ztotožnit se závěrem, že v Irsku se kontrola tohoto typu vůbec neprovádí.<sup>58</sup>

II. Z rámci provedené klasifikace se vymyká – ze zřejmých důvodů – Spojené království Velké Británie a Severního Irsku.<sup>59</sup> Na rozdíl od kontinentálního systému práva, je tam kontrola právnosti prováděna obecnými soudy nebo jinými soudy, a to na základě odlišných východisek. Podobný typ kontroly (difúzní kontrola) právnosti práva je na základě čl. 204 ústavy uplatňován rovněž v Portugalsku, kde ovšem není jedinou tam používanou formou kontroly.

#### Závěry

Provedený rozbor vede k závěru, že kontrolu ústavnosti změn ústavy je možné provádět v téměř polovině ze 45 sledovaných evropských zemí, když takový institut zná 22 z nich. Není to nic až tak udivujícího, neboť si lze těžko představit situaci, kdy by tak významná otázka jakou je změna ústavy byla ponechána mimo nějakou formu kontroly, zejména když si uvědomíme, že základní funkcí ústavních soudů je právě odstraňování vadných norem ze systému práva. O něco méně početná je skupina 19 států, ve kterých není možné, a to ani podmíněně, hovořit o možnosti takového druhu kontroly. Bez zajímavosti není to, že jsme zaznamenali případ dvou států, kde je taková kontrola možná nebo

[www.legislationline.org/download/action/download/id/1570/file/831de9cf8a7ba0142b8a0f93d804.htm/preview](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/1570/file/831de9cf8a7ba0142b8a0f93d804.htm/preview).

<sup>57</sup> S. Grabowska, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Irlandii*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 168–171; *Konstytucja Republiki Irlandii z dnia 1 lipca 1937 r.*, překlad S. Grabowska, Warszawa 2006.

<sup>58</sup> Wniosek taki formuluje P. Radziejewicz, *Procedura zmiany konstytucji Irlandii*, [w:] *Tryb zmiany konstytucji w wybranych...*, s. 83.

<sup>59</sup> E. Popławska, *Zasady zmiany konstytucji Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej ...*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji...*, s. 386–388.

naopak zase vyloučená v závislosti od toho, jakých ustanovení ústavy se změna dotýká. Zbývající dva státy se nedají zařadit do žádné z uvedených skupin, neboť se v nich uplatňují odlišné zásady kontroly ústavnosti.

Skupina států, u kterých lze hovořit o přípustnosti provádění ústavnosti kontroly změn ústavy, je vnitřně diferencovaná. Jak bylo ukázáno výše, v 5 státech je taková kontrola změny ústavy předmětem explicitní ústavní úpravy. Je zajímavé, že ve všech těchto státech se setkáváme s obsahovou kontrolou (materiální kontrola), jejíž odůvodněnost bývá v Polsku nejčastěji zpochybňována. Ústavy řady dalších států stanoví, že procedura schvalování změn ústavy probíhá podle obecných zásad, obvyklých pro tzv. obyčejné zákony, u kterých existuje možnost navrhnout provedení kontroly ústavnosti normativní aktů. Výslovně něco takového připouštějí předpisy dvou států, výslovně to pak nevylučují předpisy šesti států. Takové řešení se jeví jako zcela neutrální, zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že taková kontrola je prováděna na návrh. O podmíněné přípustnosti provádění kontroly ústavnosti změn ústavy možno hovořit v pěti případech. V těchto státech platí úprava, ze které možno systematickým nebo teleologickým výkladem dovodit, že zde nejsou předpoklady, které by vylučovaly tento typ kontroly. V těchto státech lze proto hovořit o hypotetické možnosti provádění takové kontroly, ale zdá se, že k jejím zahájení by mohly vést jen mimořádné okolnosti.

Provádění kontroly ústavnosti změn ústav je nezbytné ve 4 evropských státech, které mají ústavu obsahující relativně nezměnitelná ustanovení. Proto dříve než bude taková změna v ústavě provedena, musí jí předcházet kontrola, zda není v rozporu s těmito ustanoveními. Týká se to platných ústav v Česku, Německu, Francii a Švýcarsku, ve kterých existuje nejen zákaz změny určitých ustanovení, nýbrž též nepřímé modifikace jejich obsahu v důsledku změny jiných ustanovení ústavy.

Kontrola ústavnosti změn v ústavě není připouštěna v 21 evropských státech. K tomu je třeba přiřadit i Ruskou federaci, kde to platí pro určité případy změn (viz sub D.I). Změna ústavy v těchto státech sice podléhá omezením určitého druhu. Ty mohou v jistých situacích vytvářet ekvivalent soudní kontroly, ale nikdy ji nemohou nahradit. Zde konstrukce silné pozice parlamentu vylučuje zapojení kontroly ústavnosti změn ústavy v celkem sedmi případech. V dalších pěti státech zase s ohledem na konzervativní východiska konstrukce formy vlády nacházíme použití kontroly ve formě panovnické sankce. Důležité přitom je, že není vyloučeno, že tato sankce nebude s ohledem na obsah změn nebo též procesní pochybení udělena. Domnívám se však, že nelze tvrdit, že by byl panovník oním optimálním orgánem pro kontrolu tohoto druhu. Třeba k tomu ještě pro úplnost uvést, že jakákoli forma kontroly je na

proti tomu vyloučen v případě oktrojované ústavy (sub C.I).

Skupina států, kde zvláštnost změn ústavy spočívá v existenci požadavku jejího schválení cestou dvou po sobě jdoucích složení parlamentu zahrnuje celkem sedm států. V tomto případě je vnější kontrola soudním orgánem nahrazena kontrolou politické povahy, i když není vyloučeno, že nezbytnost schválení takové změny následujícím parlamentem povede k tomu, že bude tímto novým parlamentem zamítnuta z s ohledem na formální, kompetenční či obsahové nedostatky, které tak nebudou spočívat pouze na politickém rozhodnutí předurčeném hlasováním ve volbách po skončení volebního období parlamentu, který změnu ústavy inicioval.

Ve dvou evropských státech platí referendální způsob změny určitých ustanovení ústavy. S ohledem na to, že v takových situacích je role parlamentu omezena, popř. Je rozhodnutí přenecháno na suverénovi, jeví se logickým, že zde chybí soudní kontrola ústavnosti takových změn. Nedostatkem takového řešení je, že rozhodnutí přijaté lidem v referendu je především politické povahy. Je mu vytýkáno, že je přijímáno bez ohledu na hlubší proniknutí do problematiky rozhodovaných otázek. Zde je třeba pro zajímavost poznamenat, že ruští a běloruští ústavodárci si toho možná byli vědomi, když kromě referendálního způsobu změny ústavy v obou státech zakotvili rovněž méně rigorózní způsob změny ústavy, při kterém je již (meritorní) kontrola změn ústavy možná.

Tato analýza navíc ukazuje, že mimo případů, které lze zařadit do třech základních skupin, lze nalézt i dva evropské státy s netypickým řešením této problematiky. Ve Spojeném království se tak setkáváme s difúzní kontrolou, přičemž již samotná klasifikace druhu ústavy činí problém. Následuje Irsko, kde takovou kontrolu vykonává prezident. Proto vzniká pochybnost, zda možno hovořit o kontrole ústavnosti, jak ji v této analýze chápeme.

Kontrola ústavnosti je nástrojem, který slouží zkoumání a v důsledku toho i prosazení souladu norem nižšího řádu s ústavou. V případě, že ke změně ústavy nedochází cestou ústavního zákona, máme co do činění s aktem nižšího stupně, než je ústava (např. zákon o změně ústavy). Obtížně se pak dá odůvodnit vyloučení procedury kontroly ústavnosti v případě zákonů tohoto druhu, byť jsou schvalovány zvláštním způsobem. Ústavní zákony jsou přece zákony, a jako takové by měly podléhat kontrole.

Jinou otázkou je rozsah kontroly ústavnosti změn ústav. Je obtížné logicky odůvodnit vyloučení možnosti jejich kontroly z hlediska formálního (procedura) nebo kompetenčního. Největší pochybnosti zde vyvolává ovšem kontrola z hlediska obsahu prováděných změn (materiální). V jejím případě lze sdílet obavy vyjadřované v konstitucionalistické doktríně. Rezignovat na ni,

a v důsledku toho zbavit ústavní soudy této kompetence, má za důsledek ztrátu nástroje, který by umožňoval snadné zpochybnění politických rozhodnutí o změně ústavy.

Jeví se tak na místě závěr, že chybějící kontrola ústavnosti novelizací ústavy plyne – alespoň částečně – z nedostatku tradic v této oblasti. Z toho též plyne, že v tomto směru nelze očekávat nějaké podstatné posuny. To souvisí i s tím, že tato problematika je již samotnými ústavami obvykle upravena mezerovitě, útržkovitě a nepřiliš přesně. To nenapomáhá vývoji již přijatých řešení, ačkoli problém přípustnosti provádění takové kontroly je jednou z nejpodstatnějších otázek ústavního zřízení.

### *Summary*

The author analyses the problem of admissibility of the review of the constitutionality of amendments of the Constitution in Poland in comparative perspective. For that purpose he deals with the classification of a scope (competency, procedure or substance), forms of such a review and the organs entrusted with executing of it. The conclusions in the study are made on the background of materials taken from comparative study dealing with the amending of constitutions in 45 European countries. The author comes to the conclusion that the missing review of the constitutionality of the amendment of the constitutions is caused by a lack of traditions in this area. This also implies that in this direction could not be expect some significant shifts. It is related to the fact that this issue is already regulated in constitutions usually lacunary, sketchy and not very accurately. It doesn't help to develop a better solution, although the issue of the admissibility of such implementation is one of the most important questions in the field of constitutional system.