

Cyprian Liske¹

Między prawem a polityką: pozycja ustrojowa sądownictwa konstytucyjnego w Polsce i na Węgrzech

Streszczenie

Z racji swojej newralgicznej pozycji ustrojowej oraz nieuchronnych powiązań z polityką państwa, sądownictwo konstytucyjne stało się bardzo wrażliwym elementem ładu konstytucyjnego w zachodniej kulturze prawnej. Jednocześnie specyficzna funkcja najwyższego „sądu nad prawem” pozostaje źródłem licznych kontrowersji co do właściwej roli sądów konstytucyjnych we współczesnym państwie prawa. Na tym tle zaprezentowana została ewolucja ustrojowa sądownictwa konstytucyjnego w Polsce i na Węgrzech – w dwóch krajach Europy Środkowo-Wschodniej o podobnej historii najnowszej i wyjściowej sytuacji politycznej.

Wiele podobieństw wykazuje przebieg obecnego kryzysu konstytucyjnego w Polsce w zestawieniu z działaniami partii Fidesz po zdobyciu przez nią w 2010 roku większości mandatów w węgierskim Zgromadzeniu Krajowym, podobnie są też formułowane zarzuty wobec idei sądownictwa konstytucyjnego. Analiza poszczególnych instytucji w kontekście przemian politycznych w obu krajach pozwala określić dalsze tendencje w kształtowaniu pozycji ustrojowej polskiego Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Konstytucyjnego Węgier.

Słowa kluczowe: sądownictwo konstytucyjne, Trybunał Konstytucyjny, Sąd Konstytucyjny Węgier, kryzys konstytucyjny

Idea nowoczesnego konstytucjonalizmu wywodzi swe korzenie z osiemnastowiecznego przewrotu myślowego w filozofii prawa, który wyznaczyły takie akty jak Deklaracja Praw

¹ Autor jest studentem II roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Wirginii czy rewolucyjna Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela. Jednak kanon wartości konstytucyjnych z wolna torował sobie drogę do powszechnego uznania, z początku nieuzbrojony w gwarancje zapewniające jego rzeczywiste stosowanie². To sądownictwo konstytucyjne stało się jednym z najważniejszych instrumentów, przeistaczających ustawy zasadnicze z pięknie brzmiących deklaracji w realnie egzekwowany system zasad. Choć przykłady tworzenia niezależnych instytucji, kontrolujących z prawnego punktu widzenia posunięcia rządzących, możemy odnaleźć już w dobie Wiosny Ludów, to dopiero czasy powojenne przynoszą ich powszechne ugruntowanie w zachodniej kulturze prawnej³. Europa Środkowo-Wschodnia podjęła trud implementacji rozwiązań wykształconych na Zachodzie z ponad ćwierćwieczem opóźnienia. Burzliwe wydarzenia polityczne i symbolika kolejnych jubileuszków (w Polsce jest to 30 lat działalności Trybunału Konstytucyjnego i 20 lat obowiązywania obecnej konstytucji) skłaniają do pogłębionej refleksji nad kształtowaniem się idei sądownictwa konstytucyjnego w krajach takich jak Polska i Węgry. W obu wymienionych państwach koncepcja niezależnej instytucji kontrolnej wyłaniała się w okolicznościach transformacji ustrojowej lub – w ściśle ograniczonym kształcie – na kilka lat przed upadkiem bloku komunistycznego. Co zrozumiałe w tak zarysowanej sytuacji, w obu krajach jest to idea nie do końca ugruntowana w świadomości obywateli, wciąż młoda i podatna na polityczne wstrząsy, wciąż intensywnie redefiniowana, co unaoczniają znaczne zmiany wprowadzane w strukturze i sposobie zorganizowania obu trybunałów konstytucyjnych. Otwarte pozostaje pytanie o kierunek dalszych przeobrażeń i o długoterminowe skutki inżynierii ustrojowej przeprowadzanej – mniej lub bardziej subtelnie – przez obozy rządzące w obu państwach.

Instytucja Trybunału Konstytucyjnego po raz pierwszy pojawia się w polskim prawie za sprawą nowelizacji Konstytucji PRL, wprowadzonej w 1982 roku. Dopiero jednak w 1985 roku uchwalona została ustawa szczegółowo regulująca jego funkcjonowanie. Rok później Trybunał rozpoczął działalność orzeczniczą⁴. Przykład Polski jest o tyle ciekawy, że w żadnym z pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej, w tym na Węgrzech, początki sądownictwa konstytucyjnego nie sięgały tak daleko czasów sprzed załamania się ustroju socjalistycznego⁵. Ten fakt był nieraz instrumentalnie wykorzystywany w dyskusji medialnej jako argument ideologicznie obciążający działalność Trybunału⁶. Realizacja idei niezależnego sądownictwa konstytucyjnego nie była jednak pożądana przez

² „Katalog ten zawiera ideę suwerenności narodu, ograniczonego rządu (w szerszym ujęciu jako system wykluczający koncentrację władzy), odpowiedzialnego rządu, konstytucji jako prawa najwyższego, praw człowieka, niezawisłości sądownictwa czy też prawa narodu do reformy rządu” A. Tarnowska, *Koncepcja nowoczesnego konstytucjonalizmu w historii prawa*, *Studia Iuridica Toruniensia* 2009/5, s. 63.

³ A. Dziadzio, *Ochrona konstytucyjności prawa w Europie XIX wieku*, *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego* 2008/11, s. 169.

⁴ A. Deryng, *Trybunał Konstytucyjny jako organ władzy sądowniczej w Polsce*, *Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie*, 2014/10, s. 97-98.

⁵ S. Kubas, *Sąd Konstytucyjny Węgier* [w:] *Sądownictwo konstytucyjne w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Perspektywa politologiczno-prawna*, red. M. Barański et al., Katowice 2015, s. 21.

⁶ Tak dla przykładu C. Ryszka, *Trybunał Konstytucyjny – PRL-owski relikw stojący na straży socjalistycznego państwa*, <https://prawy.pl/39259-trybunal-konstytucyjny-prl-owski-relikw-stojacy-na-strazy-socjalistycznego-panstwa/>, 03.02.2017.

włodarzy partyjnych, na co wskazuje chociażby opieszałość w formułowaniu podstaw organizacyjnych funkcjonowania TK czy ustanowienie przepisu, umożliwiającego odrzucanie jego orzeczeń przez Sejm większością 2/3 głosów przy zachowaniu wymaganego kworum⁷. W rzeczywistości wprowadzenie w latach osiemdziesiątych do ustroju PRL instytucji takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Najwyższy Sąd Administracyjny czy w końcu Trybunał Konstytucyjny stanowiło odpowiedź na część postulatów opozycji i sposób na obniżenie politycznego ciśnienia. Próba wciągnięcia koncepcji typowych dla demokratycznego zachodu w cugle socjalizmu może uchodzić za formę pragmatycznego „samoograniczenia się” władzy ludowej⁸. Jak wskazuje A. Deryng, „należy przy tym przypomnieć fakt, iż TK był na pewno «dzieckiem niechcianym» poprzedniej władzy, a już z całą pewnością instytucją w jakiś sposób na władzy wymuszoną”⁹.

W okresie między przełomem roku 1989 a uchwaleniem obecnie obowiązującej Konstytucji, Trybunał funkcjonował w pewnego rodzaju „próżni” prawnej, za oparcie mając przede wszystkim lakoniczne przepisy Małej Konstytucji (a między 89 i 92 rokiem nowelizacji grudniowej) z zasadą demokratycznego państwa prawnego na czele¹⁰. Wyinterpretowane wówczas zasady prawne stworzyły solidne fundamenty kształtującego się ustroju konstytucyjnego i jednocześnie pozwoliły na tymczasowe uregulowanie wielu palących problemów prawnych transformacji. Podobnie istotną rolę odegrał utworzony w 1989 roku Sąd Konstytucyjny Węgier (węg. *Alkotmánybíróság*)¹¹. Sytuacja, w jakiej znalazła się ta świeżo powołana instytucja, w dużej mierze przypominała sytuację polskiego Trybunału Konstytucyjnego, z kilkoma wszakże istotnymi wyjątkami. Po pierwsze: oprócz kompetencji, które posiadał polski TK (tj.: przede wszystkim orzekania o konstytucyjności aktów prawnych i rozstrzygania sporów kompetencyjnych), Sąd Konstytucyjny Węgier przejął również funkcję Trybunału Stanu i miał orzekać o odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta¹². Po drugie, podczas kiedy w Polsce od roku 1989 prowadzono prace nad nową konstytucją, która stała się w 1997 roku podstawą orzekania przez TK, w warunkach węgierskich aż do 2010 roku funkcjonowała „konstytucja z łątek” – wielokrotnie nowelizowana stalinowska ustawa zasadnicza z 1949 roku¹³. W tych warunkach Sąd Konstytucyjny Węgier uzyskał bardzo

⁷ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1985 nr 22 poz. 98 ze zm.).

⁸ Komunikat biura Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 grudnia 2015 r., <http://trybunal.gov.pl/informacja-publiczna/zespol-prasy-i-informacji/komunikaty/art/9215-komunikat-biura-trybunalu-konstytucyjnego-z-23-grudnia-2015-r/>, 03.02.2017.

⁹ A. Deryng, *op.cit.*, s. 98.

¹⁰ A. Miętek, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Dialogi polityczne* 2009/11, s. 79-81.

¹¹ W polskim piśmiennictwie spotyka się zarówno nazwę Trybunał Konstytucyjny jak i Sąd Konstytucyjny Węgier. Na oficjalnej stronie tego sądu widnieje angielskie tłumaczenie węgierskiego „*Alkotmánybíróság*” jako „The Constitutional Court of Hungary”, <http://hunconcourt.hu/>, 04.02.2017.

¹² S. Kubas, *op.cit.*, s. 76-77.

¹³ A. Wołek, *Stary ustrój i personalna rewolucja [w:] Węgry Orbána – wzór czy przestroga?*, red. L. Skiba et al., Warszawa 2014, s. 10. W literaturze zauważa się również, że rozmiar nowelizacji wprowadzonych do węgierskiej ustawy zasadniczej był na tyle znaczny, aby można było mówić o zupełnie nowej konstytucji w sensie materialnym (W. Brodziński, *System Konstytucyjny Węgier*, Warszawa 2003, s. 19).

silną pozycję polityczną, spełniając podobną rolę jak polski Trybunał Konstytucyjny w latach 1989–1997, jednak dłużej i z większą mocą. Wagi decyzji podejmowanych przez sędziów tej instytucji dowodzi opracowana przez nich, budząca wiele kontrowersji doktryna „niewidzialnej konstytucji”. To László Sólyom, pierwszy Przewodniczący Sądu Konstytucyjnego Węgier w latach 1990–1998, był głównym twórcą tej koncepcji, zakładającej orzekanie w sprawach konstytucyjnych przy uwzględnieniu zbioru wyinterpretowanych („niewidzialnych”), abstrakcyjnych zasad prawnych, często niemożliwych do bezpośredniego stwierdzenia w drodze wykładni językowej¹⁴. Jednoczesne zastosowanie przez Węgrów – odmiennie niż w Polsce – niemieckiego modelu *actio popularis* (skargi konstytucyjnej, którą może złożyć każdy obywatel bez względu na jego związek ze sprawą) wymiennie rozszerzyło kognicję sądu i sprawiło, że przez kilka pierwszych lat działalności przez węgierski Trybunał Konstytucyjny przewinęło się właściwie większość możliwych do zaistnienia kontrowersji natury ustrojowej.

Jak podaje A. Wołek, „w latach 1990–1993 TK uznał za niezgodne z konstytucją ponad 1/3 badanych aktów normatywnych, zaś w okresie 1994–1995 była to ponad 1/4”¹⁵. Wśród bogatego orzecznictwa węgierskiego Sądu Konstytucyjnego znalazły się dwa szczególnie kontrowersyjne wyroki. W pierwszym z nich Sąd zablokował przedłużenie biegu przedawnienia wobec przestępstw popełnionych przez zbrodniarzy komunistycznych podczas powstania z 1956 roku, powołując się na zasadę państwa prawa („*Rechtsstaat*”) i niedziałania prawa wstecz. Drugi raz Sąd wzbudził znaczne kontrowersje, kiedy pozbawił budżet węgierski 1/3 oszczędności zgromadzonych w ramach ekonomicznej terapii szokowej ministra Bokrosa, wskazując na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i uszanowania zasady praw (słusznie) nabytych¹⁶. Choć orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego również wzbudzało silne emocje wśród obserwatorów, to jednak należałoby je oceniać jako bardziej zachowawcze, co szczególnie dobrze unaocznia ostrożność, z jaką TK wypowiadał się dotychczas w sprawach dotyczących praw oraz wolności socjalnych i ekonomicznych¹⁷. Polska konstytucja zresztą w art. 81 umożliwia¹⁸ dochodzenie części praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych jedynie w granicach określonych ustawowo.

¹⁴ Ch. Boulanger, *Europeanization Through Judicial Activism? The Hungarian Constitutional Court's Legitimacy and the „Return to Europe”*, s. 11. Referat, do którego się odnoszę, został opublikowany online po konferencji „The Contours of Legitimacy in Central Europe: New Approaches in Graduate Studies”, która miała miejsce w 2002 roku w St Antony's College w Oksfordzie, <http://users.ox.ac.uk/~oaces/conference/papers.html>, 04.02.2017.

¹⁵ A. Wołek, *op.cit.*, s. 11.

¹⁶ Ch. Boulder, *op.cit.*, s. 9; O. Jádi, *Notes on the Bokros-package*, <http://arsboni.org/portfolios/notes-on-the-bokros-package/>, 06.02.2017.

¹⁷ W publicystyce bywało to powodem zarzutów, jakoby TK przedkładał stan finansów państwa nad prawa obywateli (tak dla przykładu E. Radlińska, *Trybunał Konstytucyjny stał się strażnikiem spadających dochodów państwa*, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/698758,trybunal-konstytucyjny-stal-sie-straznikiem-spadajacych-dochodow-panstwa.html>, 19.02.2017). Pod koniec 2015 roku duże kontrowersje wzbudził z tego powodu wyrok w sprawie Otwartych Funduszy Emerytalnych (sygn. akt K 1/14). Dość jaskrawo kontrastuje to ze swobodą, z jaką węgierski Sąd Konstytucyjny wypowiadał się na tematy związane z ekonomiczną sytuacją państwa.

¹⁸ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.

Kolejna, istotna różnica między polskim a węgierskim sądownictwem konstytucyjnym, dotyczyła sposobu wybierania sędziów. Początkowo węgierski Sąd Konstytucyjny, podobnie jak polski Trybunał, składał się z 15 sędziów wybieranych na kadencję trwającą 9 lat. Jednak podczas gdy polskich sędziów Sejm wybierał bezwzględną większością głosów (przy wymaganym kworum), na Węgrzech niezbędną była większość „konstytucyjna” 2/3 spośród parlamentarzystów jednoizbowego Zgromadzenia Krajowego¹⁹. Co więcej, nominacji dokonywała komisja, na którą składało się obowiązkowo po jednym przedstawicielu każdej partii. Podobna regulacja nie występowała w zasadzie w Polsce ani w odniesieniu do komisji opiniującej kandydatury na sędziów TK, ani jakiegokolwiek innej komisji sejmowej²⁰. Co ciekawe, propozycja wprowadzenia większości 2/3 dla wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego w Polsce pojawiła się w debacie publicznej na kanwie kryzysu konstytucyjnego z przełomu 2015 i 2016 roku²¹. Autorzy projektu powoływali się przede wszystkim na rozwiązanie niemieckie, które w 1989 roku stanowiło inspirację dla podobnego uregulowania trybu powoływania sędziów TK na Węgrzech. Jak się jednak boleśnie przekonały węgierskie elity polityczne, implementacja zasad z powodzeniem funkcjonujących w niektórych krajach Zachodu nie musi wcale doprowadzić do takich samych skutków w zupełnie innych realiach politycznych kraju post-komunistycznego. Jak pisze A. Wołek: „W Niemczech nakaz współpracy różnych sił politycznych i organów władzy tkwi tak mocno w mentalności, że 2/3 wszystkich ustaw Bundestag uchwała głosami dwóch największych partii”²². Tymczasem na Węgrzech zastosowanie rozwiązania wymuszającego poszukiwanie konsensu w szerszych gremiach doprowadziło do poważnego kryzysu, bowiem partie obecne w Zgromadzeniu Krajowym nie mogły w żaden sposób dojść do porozumienia co do kolejnych kandydatur na sędziów Sądu Konstytucyjnego. W konsekwencji aż do 1994 roku pięć stanowisk sędziowskich pozostawało nieobsadzonych, co zagrażało paraliżem całej instytucji przez wzgląd na istotne ryzyko nieuzyskania wymaganego podczas podejmowania decyzji kworum²³. Ostatecznie Zgromadzenie Krajowe wybrało tylko jednego kandydata, po czym zgodziło się na sztuczne obniżenie liczby sędziów z 15 do 11, by choć tymczasowo rozwiązać problem²⁴.

Po „rewolucji nad urnami” z 2010 roku partia Fidesz (wraz z Chrześcijańsko-Demokratyczną Partią Ludową) za sprawą arytmetyki parlamentarnej zyskała mandat

¹⁹ S. Kubas, *op.cit.*, 77.

²⁰ Wskazania dotyczące składu pojawiają się przy Komisji Śledczej oraz Komisji do Spraw Unii Europejskiej, ale nie narzucają formalnej równości przedstawicieli poszczególnych klubów i porozumień. Zob. art. 2 Ustawy o sejmowej komisji śledczej (Dz.U. 1999 nr 35 poz. 321 ze zm.) oraz art. 148a Regulaminu Sejmu RP (M.P. 1992 nr 26 poz. 185 ze zm.).

²¹ *Ruch Kukiz'15 proponuje wybór sędziów TK większością 2/3 głosów*, <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/312039936-Ruch-Kukiz15-proponuje-wybor-sedziow-TK-wiekszoscia-23-glosow.html#ap-1>, 06.02.2017.

²² A. Wołek, *op.cit.*, s. 10.

²³ S. Kubas, *op.cit.*, s. 77-78.

²⁴ K. Kelemen, *The Hungarian Constitutional Court in the New Constitutional Framework*, http://www.academia.edu/1760644/The_Hungarian_Constitutional_Court_in_the_new_constitutional_framework, 08.02.2017.

do jednostronnego decydowania o ustroju państwa²⁵. Posiadając większość konstytucyjną 2/3 w Zgromadzeniu Krajowym, mogła podjąć próbę wprowadzenia nowego ładu konstytucyjnego w miejsce dotychczas obowiązującej „konstytucji z latek”, nadbudowanej licznym i kreatywnym orzecznictwem Sądu Konstytucyjnego. Zwraca uwagę, że nowa konstytucja zachowała około 80% przepisów poprzedniczki, wbrew zatem przekazowi medialnemu forsowanemu przez Fidesz, nie była to zmiana absolutna, zrywająca całkowicie z kłopotliwym bagażem przeszłości²⁶. Modyfikacje skupiły się na chirurgicznych cięciach w ustroju państwa tak, aby przeformułowane instytucje lepiej odpowiadały nowej wizji politycznej. Publicyści zwracają przy tym uwagę, że tak naprawdę większość zmian zmierzała raczej do wymiany składu osobowego poszczególnych urzędów na sprzyjający planom obozu rządzącego, a nie do realnego przeorganizowania zasad ich funkcjonowania²⁷.

Wśród instytucji, które podlegały przeobrażeniom, znalazł się Sąd Konstytucyjny Węgier. W pierwszej kolejności obóz rządzący zdecydował się na reorganizację komisji nominującej kandydatów na sędziów, tak aby zerwać z zasadą równego udziału każdej partii w procesie decyzyjnym. Zamiast formalnej równości przedstawicieli każdego ugrupowania (jedna partia = jeden przedstawiciel), wprowadzono proporcję głosów odpowiadającą liczbie mandatów posiadanych przez daną partię w Zgromadzeniu Krajowym, czyli podobne rozwiązanie do tego, które w Polsce stosuje się w Komisji ds. Unii Europejskiej. Dzięki temu rządząca koalicja mogła swobodnie nominować własnych kandydatów²⁸. Jeszcze zanim w życie weszła nowa ustawa zasadnicza, zdecydowano się na przedłużenie kadencji sędziów węgierskiego TK z 9 do 12 lat przy jednoczesnym wprowadzeniu zakazu reelekcji. Zwiększono również skład Sądu Konstytucyjnego z 11 do 15 sędziów, zgodnie zresztą z pierwotną koncepcją z lat dziewięćdziesiątych, która jednak, jak wskazałem wcześniej, nie wytrzymała próby czasu i upadła w atmosferze sporu politycznego²⁹. Nie są to zmiany same w sobie rewolucyjne ani groźne dla idei sądownictwa konstytucyjnego, wiele z nich zresztą upodobniło węgierski Sąd do polskiego Trybunału (choćby jeśli chodzi o procedurę wyboru sędziów czy zakaz reelekcji). Po doświadczeniach lat wcześniejszych, kiedy to Sąd zdobył nieprawdopodobną pozycję polityczną, rozstrzygając o ogromnej liczbie spraw z powodu *actio popularis*, zdecydowano się na wprowadzenie konstrukcji bardzo podobnej do tej, która obowiązuje na gruncie polskiej konstytucji, czyli skargi indywidualnej w sprawie naruszenia określonego prawa lub wolności³⁰. Kognicję węgierskiego TK ograniczono również tematycznie, określając wyczerpująco prawa i wolności, które mogą stać się podstawą

²⁵ A. Sadowski, M. Gniazdowski, *Konstytucja nowych Węgier – implikacje krajowe i regionalne*, Komentarze OSW 2011/60, s. 2.

²⁶ A. Wołek, *op.cit.*, s. 13.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ S. Kubas, *op.cit.*, s. 78.

²⁹ K. Kelemen, *op.cit.*

³⁰ A. Sadowski, M. Gniazdowski, *op.cit.*, s. 3. Kognicję Trybunału określa obecnie art. 24 Konstytucji Węgier. Korzystam z polskiego tłumaczenia opracowanego przez Wydawnictwo Sejmowe (*Ustawa Zasadnicza Węgier*, tłum. Jerzy Snopek, Warszawa 2015).

orzekania o konstytucyjności ustaw dotyczących spraw budżetowych, podatkowych i socjalnych w sytuacji wykroczenia długu publicznego ponad $\frac{1}{2}$ PKB państwa³¹. W Polsce nie istnieje tak precyzyjne ograniczenie co do możliwości kontrolowania przez TK określonych typów ustaw. Wprowadzono jedynie podyktowane względami praktycznymi ograniczenie czasowe – przymus wydania orzeczenia w sprawie ustawy budżetowej w terminie 2 miesięcy (art. 224 ust. 2 Konstytucji RP). Z kolei szersza w warunkach węgierskich pozostaje kontrola prewencyjna, podczas gdy bowiem w Polsce do kontroli jeszcze przed promulgacją uchwalony akt prawny może skierować tylko Prezydent RP (art. 122 ust. 3 Konstytucji RP), na Węgrzech takie uprawnienie przysługuje również Zgromadzeniu Krajowemu na wniosek Rady Ministrów, inicjatora inicjatywy ustawodawczej lub Przewodniczącego Zgromadzenia (art. 6 Konstytucji Węgier). Podobnie jak w Polsce, również na Węgrzech funkcjonuje kontrola konstytucyjności aktów prawnych w oparciu o wniosek (pytanie prawne) sędziowskiego składu orzekającego w danej sprawie. Jeśli chodzi o kontrolę następczą, w Polsce jej zakres jest szerszy niż na Węgrzech i jednocześnie wewnętrznie zróżnicowany – oprócz podmiotów posiadających legitymację ogólną, do których należy w zasadzie większość konstytucyjnych organów państwa, wskazane zostały również podmioty mogące złożyć wniosek jedynie w sprawach objętych ich działaniem (art. 191 ust. 1 Konstytucji RP). Na Węgrzech lista organów, które mogą kierować w ramach abstrakcyjnej kontroli następczej wnioski do Sądu Konstytucyjnego, jest znacznie węższa i obejmuje Rząd, $\frac{1}{4}$ deputowanych do Zgromadzenia Krajowego, Prezesa Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Podstawowych (art. 24 ust. 2 Konstytucji Węgier). Zmiany w modelu węgierskiej skargi konstytucyjnej zostały opisane już wcześniej, na uwagę jednak zasługuje różnica w skutkach orzeczeń wydawanych w takim przypadku w Polsce i na Węgrzech. W Polsce, choć skarga ma charakter „konkretny” i może ją złożyć tylko uprawniony, który wyczerpał tok instancji, to jednak Trybunał Konstytucyjny orzeka wyłącznie o konstytucyjności przepisu, na podstawie którego zapadło ostateczne orzeczenie, a nie o orzeczeniu samym w sobie. Wyrok TK staje się dopiero podstawą do wznowienia postępowania na podstawie odrębnych przepisów³². Z kolei na Węgrzech Sąd Konstytucyjny, obok przepisów prawa wprost, bada zgodność skarżonego wyroku z ustawą zasadniczą i może go bezpośrednio unieważnić (art. 24 ust. 2 lit. c i d oraz ust. 3 lit. b Konstytucji Węgier). Podobnie ukształtowana jest w obu krajach regulacja dotycząca niezależności i statusu sędziego, obejmując przyznanie sędziom immunitetu czy ustanowienie zasady *incompatibilitas*³³. Wyroki są wiążące i niepodważalne, tak przynajmniej wynika z litery prawa³⁴.

³¹ Zgodnie z art. 37 ust. 4 Ustawy Podstawowej Węgier są to: prawo do życia i ludzkiej godności, prawo do ochrony danych osobowych, prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania oraz prawa związane z obywatelstwem węgierskim. Bez ograniczeń dopuszczalna jest kontrola spraw proceduralnych.

³² M. Safjan, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, <http://trybunal.gov.pl/informacja-publiczna/archiwum/wystapienia-bylych-prezesow-tk/marek-safjan-2/>, 14.02.2017.

³³ S. Kubas, *op.cit.*, s. 80-82.

³⁴ *Ibidem*, s. 88; art. 190 Konstytucji RP.

W publicystyce często pojawiają się tezy, jakoby Fidesz, posiadając silną legitymację społeczną, zdecydował się na „wyłączenie bezpieczników” i takie przeprogramowanie starych instytucji (w tym Trybunału Konstytucyjnego), by te nie mogły realnie ograniczać polityki rządu. Wprowadzone zmiany faktycznie ograniczyły rolę Sądu Konstytucyjnego Węgier, w większości przypadków nie bardziej jednak niż w warunkach polskich Konstytucja z 1997 roku. Partia rządząca oddziałuje na sądownictwo konstytucyjne raczej za pomocą polityki personalnej, wpływu politycznego i „sterowania ręcznego”. Widać to chociażby po zmianie, jaką przewidziano dla trybu wyboru Prezesa Sądu Konstytucyjnego, którego rolą jest kierowanie pracami instytucji i reprezentowanie jej na zewnątrz. Obecnie Prezes nie jest wybierany przez samych sędziów, ale przez Zgromadzenie Krajowe większością 2/3 głosów³⁵. Również w Polsce dużą wagę rządzący przywiązywali do zyskania jak największego wpływu na kreację stanowiska Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, co stało się powodem licznych kontrowersji. Najpierw w nowelizacji Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 19 listopada 2015 roku próbowano arbitralnie „wygasić” kadencje Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz znacznie zmodyfikować tryb ich wyboru – zmiany te zostały uznane za niekonstytucyjne przez TK³⁶. Następnie przedłużająca się absencja sędziów wybranych w obecnej kadencji, a także nieprzyjęcie przez Prezydenta RP ślubowania od trzech sędziów wybranych przez Sejm poprzedniej kadencji, uniemożliwiły Zgromadzeniu Ogólnemu przedstawienie w ustawowym terminie kandydatów na stanowisko Prezesa³⁷. W najnowszych „ustawach naprawczych” wytworzone zostało zagadkowe, pozakonstytucyjne stanowisko „pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego”, które przypadło sędzi Julii Przyłębskiej³⁸. Zwołane w wielkim pośpiechu i w atmosferze kontrowersji Zgromadzenie Ogólne doprowadziło ostatecznie do wyłonienia kandydatów głosami zaledwie sześciu sędziów – legalność tego wyboru była kwestionowana³⁹.

Na Węgrzech obóz rządzący wykorzystał swoją silną pozycję polityczną do jednostronnego ukształtowania części składu sędziowskiego, wszystkie wakaty zapelniając kandydatami kojarzonymi z partią⁴⁰. Na ewentualne niekorzystne wyroki Sądu większość parlamentarna znalazła bardzo prosty sposób – nadawała podważonym

³⁵ A. Sadowski, M. Gniazdowski, *op.cit.*, s. 3.

³⁶ Dz.U. 2015 poz. 1928; wyrok TK z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15.

³⁷ Niestety komunikaty Biura TK w tej sprawie nie są już dostępne na stronie internetowej Trybunału. Umieszczam odnośnik do jednego z artykułów w tej sprawie: *Biuro TK o uchwale Trybunału Konstytucyjnego*, <http://infogmina.com/pl/news/view/10516/>, 19.02.2017.

³⁸ Zob. art. 17 i art. 18 Ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. 2016 poz. 2074).

³⁹ Wpis *Posiedzenie w sprawie wyłonienia kandydatów na prezesa TK nielegalne?* ze strony internetowej Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, <http://www.hfhr.pl/posiedzenie-w-sprawie-wylonienia-kandydatow-na-prezesa-tk-nielegalne/>, 18.02.2017.

⁴⁰ Bardzo interesującą analizę w tym zakresie przedstawił Węgierski Komitet Helsiński, *Analysis of the performance of hungary's „one-party elected” constitutional court judges between 2011 and 2014*, http://helsinki.hu/wp-content/uploads/EKINT-HCLU-HHC_Analysing_CC_judges_performances_2015.pdf, 18.02.2017.

regulacjom rangę konstytucyjną, w ten sposób uniemożliwiając ich dalszą weryfikację⁴¹. Czyni to z Sądu Konstytucyjnego instytucję fasadową, pomimo jego teoretycznie wciąż silnej pozycji ustrojowej. Jednocześnie trudno kierować na gruncie prawa pozytywnego zarzuty wobec obozu rządzącego, skoro posiadana przez większość parlamentarna w pełni uprawnia go do samodzielnych modyfikacji ustawy zasadniczej. W warunkach polskich jeszcze bardziej kreatywny pomysł, aby wstrzymać publikację niekorzystnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, nie zachowywał, zdaniem wielu komentujących, nawet pozorów legalności⁴².

Dążenie sił politycznych na Węgrzech do podporządkowania instytucji kontrolnych ich wizji państwa poddaje się analogii do kryzysu konstytucyjnego, który rozpoczął się w Polsce w 2015 roku. Przede wszystkim widoczna jest w obu przypadkach chęć, aby nie tyle wykluczyć sądownictwo konstytucyjne z udziału w systemie demokratycznym, co przekształcić je w taki sposób, aby zaczęło legitymizować aktualne rządy. W Polsce z wielu najbardziej kontrowersyjnych modyfikacji regulacji dotyczących TK zrezygnowano, kiedy jasnym stało się, że najważniejsze cele polityczne zostały już osiągnięte⁴³. Retoryka środowisk rządzących podczas kryzysu bywała w obu krajach podobna: Trybunał Konstytucyjny strzeże starego porządku, jest instytucją polityczną, torpeduje ambitne plany pod pozorem niezgodności z obowiązującą konstytucją. To parlament reprezentuje Suwerena; sędziowie nie zostali wybrani w wyborach, a tworzą „trzecią izbę” parlamentu⁴⁴. Propozycje nowych rozwiązań nie były jednak poddawane pod szeroką dyskusję. Sytuację komplikuje waga argumentów, wysuwanych przeciw obecnie funkcjonującym koncepcjom sądownictwa konstytucyjnego, dyskutowanych zresztą w środowisku naukowym na długo przed początkiem kryzysów konstytucyjnych w Polsce i na Węgrzech. Ustrojodawca musi mierzyć się z problemem deficytu demokracji w sądownictwie konstytucyjnym (kilkunastu

⁴¹ S. Kubas, *op.cit.*, s. 90.

⁴² Krytycznie o działaniach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z przełomu roku 2015 i 2016 wypowiedzieli się między innymi prof. Andrzej Zoll, prof. Andrzej Bałaban i sędzia Waldemar Żurek. Umieszczam źródła poszczególnych opinii: <http://www.rp.pl/Sedziowie-i-sady/312119893-Konstytucjonalista-Publikacji-wyrokow-TK-nie-mozna-wstrzymywac.html>; <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/spor-o-tk-komentarze-po-pismie-szefowej-kprm-do-prezesa-tk,602243.html>; <http://weekendfm.pl/arch.php?n=58458&>, 17.02.2017.

⁴³ Zob. przepisy Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 2072) oraz Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. 2016 poz. 2073). Zrezygnowano między innymi z niekonstytucyjnej koncepcji podejmowania decyzji w części spraw przez sędziów większością 2/3 głosów czy z możliwości złożenia sędziego z urzędu przez Sejm.

⁴⁴ W takim duchu wypowiedział się między innymi Jarosław Kaczyński: „Trybunał Konstytucyjny jest instytucją specyficzną, ma ogromną władzę, całkowicie niekontrolowaną i jednocześnie bardzo słabą legitymację. Jest w istocie organem politycznym, trzeba to zmienić. (...) [W ustawie z 25 czerwca 2015 r.] chodziło o to, by powstała trzecia izba parlamentu, która bez żadnej legitymacji powstrzymywała reformatorskie działania naszej strony”, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/tk-mial-powstrzymywac-reformatorskie-dzialania-pis-kaczyński,597746.html>, 17.02.2017; O Trybunale Konstytucyjnym jako ciele politycznym pisała dla Gazety Prawnej w interesującym artykule M. Suchodolska, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/902459,trybunal-konstytucyjny-to-polityczny-twor.html>, 18.02.2017.

sędziów o legitymacji jedynie pośrednio pochodzącej od Suwerena może wymiernie wpływać na politykę całego państwa), z wyzwaniem zagwarantowania możliwie wysokiej apolityczności instytucji, z aktywizmem sądowym (*casus* „niewidzialnej konstytucji”). Zamiast jednak dyskusji nad tymi dylematami i nad pozycją ustrojową sądów konstytucyjnych w państwie prawa, rządząca w obu krajach większość zaproponowała „ścieżkę na skróty”, szybkie środki układające pozycję Trybunałów wedle woli politycznej, bez szczególnej troski o potrzebę osiągania kompromisowych, stabilnych rozwiązań. Wydaje się zresztą, że niezależnie od kształtu poszczególnych regulacji, stabilność demokratycznego państwa prawa zależeć będzie od jakości kultury politycznej i wysokiej świadomości obywatelskiej społeczeństwa. Przepis nie wystarczył, aby zapewnić rozważną współpracę w węgierskim parlamencie podczas wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego w latach dziewięćdziesiątych, choć sprawdził się w dojrzałszej demokracji niemieckiej. Jak instrumentalnie władza czasem traktuje zmiany w systemie kontroli może dowodzić wprowadzone na Węgrzech ograniczenie orzekania Sądu Konstytucyjnego w sprawach ekonomicznych, o którym pisałem już wcześniej. Pewne zmiany w tym zakresie mogłyby być wszakże głęboko uzasadnione troską o stabilizację finansów państwa. Na gruncie prawnoustrojowym można sformułować wiele argumentów, które mogą przemawiać za pewną formą ograniczenia zakresu (czy też „głębokości”) orzekania w sprawach powiązanych dla przykładu z podatkami i budżetem państwa albo różnymi prawami socjalnymi. W tę stronę zmierza zresztą art. 81 Konstytucji RP. Ostatecznie zmiany, wprowadzone w tym zakresie przez Fidesz, nie wyłączały całkowicie orzekania Sądu w wymienionych kategoriach spraw, ale wskazały wyraźnie prawa i wolności, z poziomu których można rozpatrywać naruszenia ustawy zasadniczej. Cały jednak problem w tym, że planów obozu rządzącego nie poprzedził głęboki namysł i szeroka debata publiczna, a jedynie chęć szybkiego pozbycia się niewygodnego orzecznictwa Sądu w bardzo konkretnej sprawie – w tym przypadku chodziło o wprowadzony ze wsteczną mocą obowiązującego podatek od odpraw w wysokości 98%⁴⁵. Zamiast zatem początku konstruktywnej dyskusji o pozycji ustrojowej sądownictwa konstytucyjnego, obserwować możemy wprowadzanie politycznie skalkulowanych, doraźnych decyzji, nieraz poza granicami obowiązującego w danej chwili prawa, jak miało to miejsce w Polsce. Zmierza to do odjęcia powagi sądownictwu konstytucyjnemu i do obniżenia jego roli jako prawnego zabezpieczenia na wypadek naruszania przez rządzących ustalonych przez Suwerena-ustrojodawcę konstytucyjnych „reguł gry”. Na Węgrzech jest to już w zasadzie proces zakończony. Wydaje się, że nie należy rezygnować z dyskusji o dylematach współczesnego konstytucjonalizmu, powinno to jednak następować w zgoła innej atmosferze i celem osiągania możliwie najbardziej stabilnych, najlepszych rozwiązań. Analiza ewolucji pozycji ustrojowej sądownictwa konstytucyjnego na Węgrzech i podobieństw do wydarzeń polskiego kryzysu konstytucyjnego obrazuje niski stan kultury politycznej i prawnej w obu krajach oraz słabość wielu dotychczas funkcjonujących

⁴⁵ M. Potocki, *Węgierski premier walczy o 98-proc. podatek od super odpraw w budżetówce*, <http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/461503,wegierski-premier-walczy-o-98-proc-podatek-od-super-odpraw-w-budzetowce.html>, 17.02.2017.

rozwiązań ustrojowych, a także wskazuje na tendencję do dalszego ograniczania roli instytucji kontrolnych w tych państwach.

* * *

Between Law and Politics: the Position of Constitutional Courts in Poland and Hungary

Because of its crucial position in the state structures and inevitable connections with domestic policy, constitutional judiciary has become a sensitive part of constitutional systems in western legal culture. At the same time, the specific function of „final arbiter of the law” is the source of many controversies about an appropriate role of constitutional courts in a modern state of law. The evolution of constitutional judiciary in Poland and Hungary, two countries with similar recent history and initial political situation, has been presented against this background.

The course of recent constitutional crisis in Poland appears to be similar to the actions of „Fidesz” party taken after collecting majority in The Hungarian National Assembly in 2010, analogous are allegations concerning the idea of constitutional judiciary as well. The analysis of legal institutions in the context of recent political changes in both countries allows us to specify further tendencies in shaping the constitutional position of The Constitutional Tribunal in Poland and The Constitutional Court of Hungary.

Key words: constitutional courts, The Constitutional Tribunal (Poland), The Constitutional Court of Hungary, constitutional crisis