

Katarzyna Szwed*

MODEL ŁOTEWSKIEJ SKARGI KONSTYTUCYJNEJ NA TLE ROZWIĄZAŃ POZOSTAŁYCH PAŃSTW BAŁTYCKICH

THE MODEL OF LATVIAN CONSTITUTIONAL COMPLAINT COMPARED TO SOLUTIONS ADOPTED IN OTHER BALTIC STATES

Abstract

The constitutional complaint is a means to protect constitutional rights, as well as being the core element of a state governed by the rule of law. It was introduced into the Latvian legal system only in 2001, which is five years after the establishment of the Constitutional Court. A constitutional complaint is of great importance since not only does it protect fundamental human rights, but also guarantees the public interest.

Although the Baltic States share many historical, social, formal and political similarities, there are many differences in the precise legal solutions and institutions. Thus, the possibility of filing a Constitutional complaint is recognised only in the Latvian legal system. While in Estonia a person has a limited direct access to the Supreme Court and Lithuania is merely considering its introduction.

Key words: constitutional complaint, protection of human rights, Constitutional Court, Latvia, Baltic States

Wstęp

Zmiana układu geopolitycznego, stanowiąca rezultat I wojny światowej, pozwoliła na utworzenie niepodległych republik bałtyckich. Proces demokratyzacji Łotwy, Litwy i Estonii wykazuje wiele podobieństw. Transformacja ustrojowa państw bałtyckich przebiegała analogicznie pod względem chronologicznym, przyjętych legalnych metod działania oraz oparcia nowej państwowości na wartościach liberalnych i demokratycznych. Również czynniki społeczne i geograficzne pozwalają na wskazanie pewnych cech wspólnych. Państwa bałtyckie po odzyskaniu

* Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Rzeszowski, ul. Grunwaldzka 13, 35-068 Rzeszów, adres e-mail: szwed@ur.edu.pl, ORCID ID: 0000-0002-2755-2804

niepodległości w 1991 r. uznały ciągłość istnienia swoich państwowości. Nigdy też nie zaakceptowały systemu ustrojowego narzuconego im przez ZSSR. Stanowi to istotny element ich tożsamości. Konsekwentnie uważają się za kontynuatorów prawnomiędzynarodowej podmiotowości Litwy, Łotwy i Estonii z okresu międzywojennego (Karski 2014: 39–40). Przeszły także podobny proces samookreślenia się społeczeństw poprzez integrację z Unią Europejską i rozluźnienie więzi z Rosją.

Niemniej nadużyciem byłoby stwierdzenie, iż konstytucjonalizacja życia społecznego i politycznego w tych trzech państwach dokonała się w sposób identyczny. Rację ma Łukasz Makowski, który pisze, że: „uwarunkowania wewnętrzne [...] zadecydowały o sposobie rekonstrukcji instytucji, nadanych im ostatecznie formach oraz podstawowych regułach, które stanowią podwaliny demokratycznego systemu politycznego” (Makowski 2010: 278). I tak, jedynie Łotwa zdecydowała się na przyjęcie ustawy zasadniczej z tego okresu i nadanie jej pełnej mocy obowiązującej (Zieliński 2000: 15). Krok ten należy uznać za bezprecedensowy na tle innych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Żaden inny kraj regionu nie podjął decyzji o realnym, a nie tylko symbolicznym – jak miało to miejsce chociażby w przypadku Litwy, przywróceniu konstytucji okresu międzywojnia (Kierończyk 2008: 71).

Konstytucja Łotwy (*Satversme*) z 15 lutego 1922 r. jest zwięzła w treści i konserwatywna w przyjętej systematyce. Składa się z preambuły i 116 artykułów zgrupowanych w osiem rozdziałów. Dotychczas była już kilkunastokrotnie nowelizowana, co nie wpłynęło jednak na jej tożsamość i system rządów (Kierończyk 2001: 26). W kontekście podejmowanego zagadnienia za kluczowe należy uznać uzupełnienie poprzez nowelę konstytucyjną przeprowadzoną w 1998 r. pierwotnego tekstu ustawy zasadniczej o rozdział ósmy zatytułowany *Podstawowe prawa człowieka*. Warto w tym miejscu przywołać także treść wstępu, w którym określa się Łotwę mianem demokratycznego, odpowiedzialnego społecznie państwa narodowego opartego na rządach prawa oraz poszanowaniu ludzkiej wolności i godności.

Rządy prawa stanowią oś demokratycznego państwa, chociaż jednoznaczne zdefiniowanie tego pojęcia bywa problematyczne. Niezależnie od trudności definicyjnych zasadniczy cel *etat de droit* pozostaje niezmienny, a jest nim podporządkowanie życia społecznego zasadom prawa i normom prawnym (Podczaszy 2014: 34). Rządy prawa powinny gwarantować odpowiedni system ochrony fundamentalnych praw człowieka. Zgodzić się należy z Anną Łabno, iż mechanizmy ich egzekwowania przesądzą ostatecznie „o realnej konstrukcji praw i wolności i nadają im sens” (Łabno 2012: 39). Bez odpowiednich instrumentów prawnych pozwalających na

dochodzenie praw i wolności gwarantowanych w VIII rozdziale łotewskiej konstytucji regulacje te pozostałyby nieskuteczne i nie spełniałyby przypisanej im roli. Jednym z istotnych środków ochrony konstytucyjnych praw i wolności pozostaje skarga konstytucyjna. Poza tą podstawową funkcją pełni także dodatkową, polegającą na wyeliminowaniu z porządku prawnego aktów prawnych niezgodnych z konstytucją.

Instytucja skargi konstytucyjnej odgrywa doniosłe znaczenie w systemie gwarancji praw człowieka. Niniejsze opracowanie koncentruje się na analizie łotewskich rozwiązań w tej materii. Celem artykułu jest wykazanie, iż państwa bałtyckie znacząco różnią się w kwestii proceduralnego zabezpieczenia praw jednostki, a także ocena łotewskiego modelu skargi konstytucyjnej. Warto postawić pytanie o efektywność tej instytucji, zważywszy na jej wąskie ujęcie.

Indywidualna skarga konstytucyjna jako jedna z kompetencji łotewskiego Sądu Konstytucyjnego

Konstytucja łotewska odnosi się do instytucjonalnej ochrony praw człowieka w sposób lakoniczny. Art. 89 Konstytucji Łotwy potwierdza, iż państwo łotewskie uznaje i zabezpiecza podstawowe prawa człowieka zawarte w ustawie zasadniczej oraz stosownie do ustaw i podpisanych umów międzynarodowych, a art. 92 gwarantuje prawo do sądu. Niemniej akt ten nie precyzuje mechanizmów ochrony praw podstawowych, a tym samym nie wspomina się w nim *explicite* o skardze konstytucyjnej. Podobnie regulacje odnoszące się do Sądu Konstytucyjnego, organu dającego rękojmię praworządności i spójności systemu prawa, ujęto tylko w jednym artykule (art. 85).

Warto wspomnieć, iż ustanowienie w Łotwie, wzorem innych państw europejskich, odrębnego Sądu Konstytucyjnego nastąpiło stosunkowo późno. Jego działalność została zainicjowana w 1996 r., mimo że potrzebę wprowadzenia tej instytucji sygnalizowano znacznie wcześniej, bo już w 1934 r. (Iljanova 2011: 424). Sąd Konstytucyjny został powołany do życia w wyniku przeprowadzenia nowelizacji ustawy zasadniczej, a konkretnie zmiany art. 85 Konstytucji. Organizacja, funkcjonowanie i zadania nowo powołanego Sądu Konstytucyjnego zostały określone w ustawie o Sądzie Konstytucyjnym z 5 czerwca 1996 r. Art. 14 wspomnianego aktu normatywnego stanowi podstawę do wydania regulaminu postępowania przed Sądem Konstytucyjnym. Obecnie obowiązujący regulamin został przyjęty 5 lutego 2014 r. na posiedzeniu plenarnym Sądu Konstytucyjnego.

Łotewski Sąd Konstytucyjny jest niezależnym organem władzy sądowniczej, a w jego skład wchodzi siedmiu sędziów. Ich wybór na pięcioletnią niepowtarzalną kadencję jest zatwierdzany przez parlament. Wyroki Sądu Konstytucyjnego są ostateczne i wchodzi w życie wraz z ich ogłoszeniem. Są one powszechnie wiążące i nie podlegają zaskarżeniu (Grabowska 2008: 107). Zadania Sądu Konstytucyjnego zostały wymienione w art. 16 ustawy. Wśród nich pierwszorzędne znaczenie ma badanie zgodności z łotewską konstytucją ustaw, umów międzynarodowych zawieranych przez rząd lub ratyfikowanych przez parlament. Do kompetencji Sądu Konstytucyjnego zalicza się również kontrolę zgodności krajowych norm prawnych z wiążącymi umowami międzynarodowymi, które nie stoją w sprzeczności z łotewską konstytucją. Jest też organem orzekającym o zgodności innych regulacji z aktami prawnymi wyższego rzędu, w tym także aktów wydawanych przez parlament, rząd, prezydenta, przewodniczącego *Seima* i premiera, a także postanowień uprawnionych ministrów zawieszających decyzje podjęte przez rady samorządów lokalnych. Do kompetencji Sądu Konstytucyjnego dodano także rozpatrywanie skargi konstytucyjnej.

Po zakończeniu prac legislacyjnych nad utworzeniem instytucji Sądu Konstytucyjnego pojawiły się propozycje jak najszybszego wprowadzenia skargi konstytucyjnej jako istotnego elementu ochrony praw człowieka. Były jednak również głosy przeciwne takiemu rozwiązaniu. Argumentacja przeciwników koncentrowała się na dwóch zasadniczych przesłankach. Po pierwsze na fakcie, iż katalog praw człowieka nie miał jeszcze wówczas konstytucyjnego statusu. Należy przypomnieć, że uzyskał go dopiero w 1998 r. Po wtóre, nie chciano przeciążać świeżo powołanego Sądu Konstytucyjnego nowymi obowiązkami, zwłaszcza że trudno było przewidzieć, jakie będzie realne społeczne zainteresowanie tym środkiem ochrony konstytucyjnie gwarantowanych praw podmiotowych (Iljanova 2011: 428).

Ostatecznie instytucja skargi konstytucyjnej została wprowadzona do łotewskiego porządku prawnego dopiero 1 lipca 2001 r. Powołana została na mocy art. 19² ustawy o Sądzie Konstytucyjnym z 5 czerwca 1996 r. Należy odnotować, że przyjęto model skargi o wąskim zakresie przedmiotowym. Toteż jest ona skierowana przeciwko aktom ogólnym stanowiącym podstawy rozstrzygnięcia indywidualnego. Do zakresu skargi nie zalicza się aktów stosowania prawa, tj. decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądu. Ochrona obejmuje prawa podmiotowe ujęte w tekście ustawy zasadniczej (por. Banaszak 2000: 26–28). Ma charakter uzupełniający w stosunku do innych środków ochrony praw człowieka zapisanych w ustawie zasadniczej.

Podstawa skargi konstytucyjnej i jej zakres podmiotowy

Definicja legalna skargi konstytucyjnej została zawarta w art. 19² ust. 1 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym z 5 czerwca 1996 r. Zgodnie z brzmieniem przepisu skarga konstytucyjna może być wniesiona do Sądu Konstytucyjnego przez każdego, kto uważa, że ustawa lub inny akt prawny narusza jej konstytucyjnie gwarantowane prawa podstawowe.

W łotewskim systemie prawnym skarga konstytucyjna wyrasta z koncepcji subiektywnego naruszenia praw określonych w ustawie zasadniczej. Wszczęcie postępowania w sprawie skargi jest możliwe jedynie wówczas, gdy zostaną pogwałcone konstytucyjne prawa skarżącego. Jest to zatem zindywidualizowany środek kontrolny. Tym samym należy go wyraźnie odróżnić od skargi powszechnej (*actio popularis*), która jest składana w interesie publicznym i dla ochrony porządku konstytucyjnego.

Użyte sformułowanie „każdy” jest kluczowe do zidentyfikowania podmiotu, który może skutecznie złożyć skargę. W pierwszej kolejności podmiotami uprawnionymi są osoby fizyczne. Zakres podmiotowy obejmuje także prywatne osoby prawne, takie jak choćby organizacje społeczne czy stowarzyszenia. Powyższego pojęcia nie można jednak stosować do organów władzy publicznej czy samorządowej (Rodiņa 2017: 187).

Przedmiotem skargi może być jedynie przepis, który stanowi podstawę orzeczenia. Sąd Konstytucyjny jest „sądem prawa”, stąd też ocena stosowania prawa nie należy do sfery jego kompetencji. Ochronie podlegają prawa i wolności zapisane w Konstytucji Łotwy.

Z perspektywy systematyki ustawy zasadniczej katalog ten jest stosunkowo obszerny i obejmuje artykuły od 89 do 116. Nie został on pierwotnie ujęty w treści ustawy zasadniczej, lecz jak już wcześniej wspomniano, dodany na mocy noweli konstytucji z 15 października 1998 r. Zdecydowana większość z tych przepisów odnosi się do praw człowieka. Tylko nieliczne z nich zastrzeżono na rzecz obywateli Łotwy (Kierończyk 2001: 33). Za przykład może posłużyć art. 101 Konstytucji, który stanowi, iż „każdy obywatel Łotwy ma prawo [...] uczestniczyć w działalności państwa i samorządów oraz prawo dostępu do służby państwowej” (*Konstytucja Łotwy*: 53). Podobnie prawa wyborcze (czynne i bierne) przysługują wyłącznie obywatelom (art. 8 i 9).

Materia praw człowieka ujęta w łotewskiej ustawie zasadniczej jest zbliżona do regulacji europejskich. Obejmuje liczne prawa i wolności osobiste, m.in. prawo do sądu (art. 92), prawo do życia (art. 93), niety-

kalność osobistą (art. 94–96), prawo do swobodnego przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania (art. 97), prawo do wolności myśli, sumienia i przekonań religijnych (art. 99) oraz prawo do wolności słowa i wyrażania swoich poglądów (art. 100). *Satversme* wylicza prawa o charakterze politycznym, takie jak prawo zrzeszania się (art. 102) oraz wolność zgromadzeń (art. 103–104), a także wymienia prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne. W tej kategorii znalazły się: prawo własności (art. 105), prawo wyboru zawodu i miejsca pracy (art. 106), prawo do wynagrodzenia (art. 107), prawo pracowników do zrzeszania się i zawierania umów zbiorowych oraz prawo do strajku (art. 108), prawo do zabezpieczenia socjalnego (art. 109), prawo do ochrony zdrowia (art. 111), prawo do wykształcenia (art. 112) oraz prawo do życia w sprzyjającym środowisku (art. 115). Państwo otacza szczególną ochroną małżeństwo i rodzinę oraz prawa rodziców i dziecka (art. 110). Ponadto gwarantuje wolność twórczości naukowej i artystycznej oraz zabezpiecza prawa autorskie i patentowe (art. 113). Warto zaznaczyć, że Łotwa wspiera mniejszości narodowe, chroniąc ich kulturową i etniczną tożsamość oraz przyznając im prawo do zachowania i rozwijania swojego języka (art. 114).

Naruszenie fundamentalnych praw wynikających z ustawy zasadniczej jest kluczowe przy rozstrzyganiu zasadności wniesienia skargi konstytucyjnej. Naruszenie powinno mieć charakter bezpośredni, osobisty i aktualny. Tak więc, powinno być realnie odczuwalne przez skarżącego i dotyczyć bezpośrednio jego sytuacji prawnej. O naruszeniu aktualnym można mówić wówczas, gdy trwa ono przynajmniej w momencie składania skargi konstytucyjnej. Niemniej w praktyce orzeczniczej Sądu Konstytucyjnego zdarzało się, iż rozstrzygane były skargi konstytucyjne wniesione w związku z naruszeniem, którego należało się spodziewać w przyszłości lub które miało charakter potencjalny (Rodiņa 2017: 190). W ich przypadku istnieje uprawdopodobnione podejrzenie, iż kwestionowany przepis naruszy konstytucyjne prawa skarżącego, a przez to wywoła negatywne i szkodliwe konsekwencje dla osoby wnoszącej skargę. Główną różnicę między tymi dwoma rodzajami naruszenia stanowi stopień pewności ich wystąpienia. Niemniej należy podkreślić, iż w obu przypadkach jest ono wysokie (Branta 2010). Innymi słowy, skarga konstytucyjna za każdym razem powinna zasadzać się na przesłance naruszenia podmiotowych praw podstawowych. Jednak nie zawsze musi dotyczyć stanu istniejącego. Czasem może odnosić się do stanu hipotetycznego lub potencjalnego, bliskiego urzeczywistnieniu. Każdorazowo warunkiem jest, aby naruszenie dotyczyło skarżącego bezpośrednio i osobiście (Rodiņa 2017: 190).

Procesowe przesłanki i skutki skargi konstytucyjnej

Skarga konstytucyjna jest uważana za nadzwyczajny środek ochrony o charakterze subsydiarnym. Zasada ta ma kluczowe znaczenie dla dopuszczalności uruchomienia skargi. Zastosowanie skargi jest możliwe dopiero wówczas, gdy wykorzystane zostaną wszystkie przysługujące wnioskodawcy środki ochrony prawnej. Konieczne jest wyczerpanie zwykłego toku instancyjnego. Od tej zasady ustawodawca łotewski przewiduje dwa wyjątki. Po pierwsze – w sytuacji, gdy pojęcie normalnego toku instancji nie ma zastosowania, a po wtóre – w przypadku, jeśli normalne środki ochrony prawnej należy uznać za nieskuteczne, ponieważ ich zastosowanie powodowałyby nieuniknioną szkodę lub uszczerbek po stronie wnioskodawcy. Dopuszczalność wniesienia skargi jest także związana z uprawomocnieniem się wyroku.

I tak, co do zasady, termin złożenia skargi liczy się od momentu, w którym orzeczenie staje się ostateczne. Skargę należy wnieść w terminie sześciu miesięcy od uprawomocnienia się wyroku sądu ostatniej instancji. W sytuacji, gdy niemożliwa jest ochrona fundamentalnych praw człowieka przewidzianych w konstytucji za pomocą zwykłych środków odwoławczych, termin ten wynosi sześć miesięcy liczonych od momentu wystąpienia naruszenia (Ciechanowska 2018: 545–546; Osóbka 2016: 133). W praktyce wskazanie momentu pogwałcenia podstawowych praw skarżącego może budzić wątpliwości. Stąd też Sąd Konstytucyjny zdecydował się na przedstawienie wytycznych pozwalających na określenie rozpoczęcia biegu sześciomiesięcznego terminu do złożenia skargi. Uważa się, że są to:

1. termin wejścia w życie normy prawnej;
2. moment, w którym dany podmiot po raz pierwszy znalazł się w sytuacji, w której zaskarżana norma mogła być w stosunku do niego zastosowana;
3. moment (niepokrywający się z dwoma wcześniej wymienionymi przypadkami), w którym osoba doświadczyła naruszenia (Rodiņa 2017: 192).

Zdaniem Anity Rodiņas bieg terminu do złożenia skargi powinien być liczony od dnia, w którym naruszenie staje się odczuwalne lub zauważalne, gdyż najpełniej oddaje to istotę tego instrumentu prawnego. U podstaw jego działania leży bowiem ochrona praw podmiotowych (Rodiņa 2017: 192).

Prawidłowo sporządzona skarga konstytucyjna powinna mieć formę pisemną, zawierać dane wnioskodawcy oraz instytucji lub urzędnika, który wydał zaskarżony akt prawny, przedstawiać stan faktyczny i – co najważniejsze – podawać prawne uzasadnienie skargi.

Ten ostatni wymieniony element ma szczególnie istotne znaczenie. Sąd Konstytucyjny ma prawo odmówić nadania skardze dalszego biegu w sytuacji, gdy jest ona bezzasadna. Wskazanie naruszenia konstytucyjnych praw ma zatem walor merytoryczny. W uzasadnieniu powinno się określić ustawę lub inny akt normatywny, które stanowią pogwałcenie podstawowych praw skarżącego, a także opisać sposób, w jaki dokonano tego naruszenia. Równocześnie należy udowodnić, iż normalny tok instancyjny został wyczerpany lub też właściwe środki odwoławcze nie istnieją (Ciechanowska 2018: 546; Osóbka 2016: 133). Zgodnie z brzmieniem ustawy o Sądzie Konstytucyjnym do skargi konstytucyjnej należy dołączyć oświadczenia i dokumenty niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy oraz dokumenty potwierdzające wyczerpanie przez skarżącego przysługujących mu środków prawnych (art. 19² ust. 7). Skarga powinna zostać złożona w Sekretariacie Sądu Konstytucyjnego.

Należy odnotować, iż wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania orzeczenia, chyba że Sąd Konstytucyjny postanowi inaczej (Kierończyk 2008: 127). Podstawę stosowania postanowienia tymczasowego przez Sąd Konstytucyjny daje art. 19² ust. 5 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym, nie przesądzając równocześnie o przesłankach jej zastosowania. Instytucja ta pozostaje nadzwyczajnym środkiem procesowym, a jej użycie musi być celowe i uargumentowane. Środek ten powinien być wykorzystywany jedynie wyjątkowo.

W orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego zarysowały się dwie przesłanki pozwalające na wstrzymanie wykonania wyroku w sprawie, w związku z którą wniesiono skargę konstytucyjną. Po pierwsze, Sąd Konstytucyjny może skorzystać z postanowienia tymczasowego, jeżeli wykonanie rozstrzygnięcia mogłoby spowodować znaczący uszczerbek dla skarżącego. Ponadto Sąd Konstytucyjny stoi na stanowisku, że środek ten może być zastosowany, o ile istnieje wysokie prawdopodobieństwo, iż wykonanie rozstrzygnięcia Sądu Konstytucyjnego może być w przyszłości zagrożone lub niemożliwe (Rodiņa 2014: 43–44).

Podstawą wydania postanowienia o wstrzymaniu wykonania orzeczenia indywidualnego, w związku z którym wniesiono skargę konstytucyjną, jest wniosek skarżącego. Powinien on zawierać uzasadnienie zastosowanie tego wyjątkowego środka prawnego. Tym samym wskazywać argumenty, które potwierdzają możliwy duży uszczerbek dla skarżącego lub uprawdopodobniają niewykonalność wyroku Sądu Konstytucyjnego w przyszłości. Sąd Konstytucyjny nie uwzględnia wniosku, jeżeli okoliczności sprawy nie dają wystarczającej podstawy do wydania postanowienia tymczasowego.

Skutki prawne skargi konstytucyjnej mogą być dwojakiego rodzaju. Wyróżnić można orzeczenia afirmatywne, stwierdzające zgodność kwestionowanego aktu prawnego z konstytucją, a tym samym niepowodujące zmian w obowiązującym stanie prawnym. Należy im nadać przymiot deklaratoryjności, w przeciwieństwie do orzeczeń negatywnych, które są konstytutywne i kasatoryjne. Ten drugi rodzaj wyroków potwierdza niezgodność normy ze wzorcem konstytucyjnym, co jest równoznaczne z pozbawieniem jej mocy obowiązującej.

Należy zaznaczyć, iż wyroki Sądu Konstytucyjnego są ostateczne i niezaskarżalne. Wszystkie państwowe i lokalne instytucje rządowe i urzędnicy, w tym także sądy, oraz osoby fizyczne i prawne są zobowiązane do stosowania się do orzeczeń Sądu Konstytucyjnego. Co do zasady norma prawna sprzeczna z ustawą zasadniczą lub aktem prawnym wyższego rzędu przestaje obowiązywać od dnia publikacji wyroku (*ex nunc*), chyba że Sąd Konstytucyjny zdecyduje inaczej (Iljanova 2011: 428–429; Rodiņa 2017: 203). Nieważność ustawy może być stwierdzona również od dnia jej wydania (*ex tunc*) lub innego dnia (*ex tunc*), a także *pro futuro* – przez określenie przyszłego terminu utraty mocy obowiązującej normy. W konsekwencji uznania ustawy stanowiącej podstawę złożenia skargi konstytucyjnej za sprzeczną z Konstytucją możliwe jest wznowienie postępowania, a przez to także sanacja sytuacji prawnej skarżącego.

Instytucjonalna ochrona praw podstawowych na poziomie sądownictwa konstytucyjnego w Litwie i Estonii

Rozwiązania łotewskie znacząco różnią się od przyjętych w pozostałych państwach bałtyckich. Zdaje się to potwierdzać tezę, iż pomimo licznych analogii wskazujących na wspólnotę dziejową republik bałtyckich, określone instytucje prawne zostały ukształtowane w sposób jednostkowy i niepowtarzalny.

I tak, rozdział VIII Konstytucji Litwy z 25 października 1992 r. w całości poświęcono uregulowaniu pozycji ustrojowej Sądu Konstytucyjnego (*Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas*). Przepisy konstytucyjne znajdują rozwinięcie w ustawie o Sądzie Konstytucyjnym z 13 lutego 1993 r. Określa ona funkcjonowanie, zadania i postępowanie przed tym organem. Sąd Konstytucyjny złożony jest z dziewięciu sędziów, przy czym 1/3 składu ulega odnowieniu co trzy lata. Sędziowie wybierani są na okres dziewięciu lat bez możliwości powtórzenia kadencji.

Litewski Sąd Konstytucyjny stanowi element władzy sądowej o szczególnych kompetencjach władczych i opiniodawczych. Należy podkreślić zwłaszcza funkcję ochronną orzecznictwa, która jest realizowana poprzez kontrolę norm (Grabowska 2008: 92). Do zadań Sądu Konstytucyjnego należy badanie zgodności z ustawą zasadniczą ustaw, rozporządzeń rządu, zarządzeń prezydenta oraz umów międzynarodowych. Może ona przyjąć charakter kontroli abstrakcyjnej bądź konkretnej. Ta ostatnia jest realizowana w trybie pytań prawnych, z którymi mogą wystąpić jedynie Sąd Najwyższy, sąd apelacyjny, a także sądy okręgowe i rejonowe. Natomiast prawo do inicjowania kontroli abstrakcyjnej przysługuje grupie złożonej co najmniej z 1/5 ogólnej liczby członków *Seimas*, prezydenta, parlamentu *in corpore* lub rządu. Co do zasady badanie zgodności prawa z konstytucją odbywa się *a posteriori*. Wyjątek stanowi tu jedynie prawo wniesienia wniosku w sprawie ratyfikacji umowy międzynarodowej, w przypadku którego można zastosować kontrolę uprzednią (Ciechanowska 2018: 546).

W przeciwieństwie do Litwy i Łotwy w Estonii nie powołano do życia wyodrębnionego instytucjonalnie sądu konstytucyjnego. Zamiast tego przyjęto zdekoncentrowany model kontroli konstytucyjności prawa wzbogacony o elementy korygujące (Szwed 2018: 564–565). W skład struktury władzy sądowej wchodzi Sąd Państwowy (*Riigikohus*). Zasiada w nim dziewiętnastu sędziów wyrokujących w Izbach: Cywilnej, Karnej lub Prawa Administracyjnego. W strukturze Sądu Państwowego wydzielono także odrębną jednostkę – Izbę Kontroli Konstytucyjności, w której orzeka ośmiu sędziów z pozostałych izb oraz Prezes Sądu Państwowego. To w jej gestii spoczywa obowiązek badania konstytucyjności danego aktu prawnego w sytuacji, gdy sąd pierwszej lub drugiej instancji podejmie decyzję o niestosowaniu jego przepisów. Sąd Państwowy pełni zatem dwojakie funkcje. Z jednej strony jest bowiem najwyższym sądem w państwie, który rozpatruje wyroki sądowe w trybie kasacyjnym, a z drugiej – organem wykonującym nadzór konstytucyjny (*Konstytucja Estonii*, art. 149 ust. 3).

Estoński i litewski porządek prawny wykazują jednakże istotną zbieżność w kwestii instytucjonalnej ochrony konstytucyjnych praw podstawowych. Do systematyki tych ustaw zasadniczych nie wprowadzono indywidualnej skargi konstytucyjnej. Należy mieć jednak na uwadze, że o ile Konstytucja Estonii nie daje podstaw utworzenia tej instytucji, o tyle tę lukę zdaje się wypełniać ustawodawstwo zwykłe. Ustawa o procedurze sądowej kontroli konstytucyjności z 2002 r. (*Constitutional Review Court Procedure Act*) sankcjonuje w bardzo wąskim zakresie możliwość skorzystania z tego ostatecznego środka ochrony praw pod-

stawowych. Dopuszczalne jest bowiem wniesienie skargi przeciwko decyzjom lub aktom komisji wyborczych, uchwałom prezydenta, uchwałom parlamentu i prezydium Riigikogu. Co więcej, Sąd Państwowy dokonał wykładni rozszerzającej art. 15 Konstytucji. Tym samym pełny skład sędziów Sądu Państwowego przyznał prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej na podstawie wspomnianego przepisu osobom, które w inny sposób nie mogłyby skutecznie dochodzić sądowej ochrony praw wynikających ze wspomnianego artykułu.

Z całą stanowczością należy podkreślić, iż brak możliwości skorzystania z tego ostatecznego środka ochrony praw podmiotowych jest przedmiotem nie tylko powracającej debaty akademickiej, ale także krytyki (Marauhn 1999: 302; Maruste 2007: 12). Często brak bezpośredniej możliwości zainicjowania postępowania przed sądem konstytucyjnym celem ochrony gwarantowanych konstytucyjnie praw jednostki uznaje się za element słabości systemu. W tym duchu wypowiada się choćby były Prezes Sądu Państwowego Rait Maruste, pisząc, iż jej brak może stanowić „jedną z przyczyn alienacji Estończyków od władzy i słabej demokracji partycypacyjnej” (Maruste 2007: 12). Jego zdaniem wprowadzenie skargi konstytucyjnej mogłoby przyczynić się znacząco do ograniczenia liczby skarg kierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Sprawy te są bowiem wówczas rozstrzygane na poziomie krajowego sądownictwa konstytucyjnego, co potwierdzają przykłady takich państw, jak choćby Niemcy czy Hiszpania (Maruste 2007: 12).

Z kolei litewski konstytucjonalizm nie przewiduje ochrony praw konstytucyjnych za pomocą skargi. Gwoli ścisłości należy jednak nadmienić, iż podjęto określone działania, by to zmienić. I tak, 1 marca 2006 r. powołano do życia grupę roboczą odpowiedzialną za przygotowanie projektu ustawy pozwalającej na wprowadzenie tejże instytucji. Już rok później przedstawiona koncepcja uzyskała akceptację parlamentu (*Resolution* 2007). Niemniej 17 grudnia 2009 r. projekt ten uległ częściowej modyfikacji (*Resolution* 2009).

Koncepcja zakładała, iż zdolność występowania ze skargą konstytucyjną posiadają zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Konieczny warunek dopuszczalności skargi stanowi naruszenie konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Jeszcze przed zatwierdzeniem projektu przez parlament poważnie zastanawiano się nad wyborem ochrony praw podstawowych za pomocą *actio popularis*. Ostatecznie zdecydowano się na wąskie ujęcie skargi konstytucyjnej. Podstawą wniesienia skargi może być zatem jedynie ustawa lub inny akt normatywny przyjęty przez parlament, akty prezydenta, akty rządu, stanowiące podstawę wydania osta-

tecznego rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji (Kargaudienė 2011: 165). Jednocześnie wyczerpanie drogi prawnej, trzymiesięczny termin na jej wniesienie liczony od dnia uzyskania prawomocnego orzeczenia w sprawie oraz przymus sporządzenia skargi przez wykwalifikowanego prawnika należy uznać za niezbędne formalne warunki złożenia skargi konstytucyjnej. Z przymusu adwokackiego zwolnione są jedynie osoby, które posiadają uniwersyteckie wykształcenie prawnicze. Koncepcja przewiduje także wstępne rozpoznanie skargi przez jednego sędziego lub specjalną Izbę w Sądzie Konstytucyjnym. Wydaje się, iż w zamyśle twórców projektu rozwiązanie to miałoby służyć ochronie Sądu Konstytucyjnego przed nadmiernym obciążeniem skargami bezzasadnymi lub mającymi braki formalne. Proponowany model skargi konstytucyjnej wzorowany był na rozwiązaniach obowiązujących w Polsce i na Łotwie. Przewidywano, iż do 2010 r. projekt ten zostanie wdrożony. Trudno zatem wytłumaczyć znaczące opóźnienie w uchwaleniu stosownych zmian w litewskiej konstytucji. Jako oficjalny powód podawano kryzys ekonomiczny, który nawiedził Litwę. Brak odpowiednich środków budżetowych uniemożliwiłby pełne wprowadzenie reformy. Wydatki konieczne na realizację tego celu szacowano na około 700 tys. euro (Ciechanowska 2018: 584).

Istotne zmiany w tej materii przyniósł dopiero rok 2016. Sędziowie Sądu Konstytucyjnego silnie wspierali ideę wprowadzenia skargi konstytucyjnej do litewskiego systemu prawnego. I jeszcze w tym samym roku projekt zmiany ustawy zasadniczej w tym zakresie został przedłożony w parlamencie. W lipcu 2018 r. Seima odrzucił poprawki do konstytucji przyznające jednostkom prawo petycji do Sądu Konstytucyjnego. Reforma konstytucyjna miała na celu poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia bezpośredniego wniosku do Sądu Konstytucyjnego. Wydaje się, że tym razem zabrakło stosownej woli politycznej.

Podsumowanie

Znacząca większość państw kontynentu europejskiego uznała za celowe wprowadzenie specjalnego środka ochrony praw podstawowych, jakim jest skarga konstytucyjna. Tym samym wyposażono jednostkę w prawo do bezpośredniego wszczęcia procedury przed sądem konstytucyjnym. Niewątpliwie stanowi to wyraz rosnącej świadomości prawnej i politycznej. Przede wszystkim jednak odzwierciedla powszechne przekonanie o potrzebie podniesienia skuteczności ochrony praw człowieka przez poszczególne państwa. Trzeba jednakże podkreślić, iż bardziej jest to pewna tendencja aniżeli powinność, która spoczywa na sądach kon-

stytucyjnych. Stąd też spośród trzech państw bałtyckich jedynie Łotwa wprowadziła do swojego systemu prawnego skargę konstytucyjną, ale co warto podkreślić, zrobiła to stosunkowo późno, bo dopiero pięć lat po utworzeniu Sądu Konstytucyjnego. Instytucja ta funkcjonuje w łotewskiej rzeczywistości prawnej siedemnaście lat. Niewątpliwie ma ona istotne znaczenie i wywiera poważny wpływ na działalność sądownictwa konstytucyjnego. Dotychczasowe doświadczenie wydaje się wystarczające dla dokonania jej oceny. Funkcjonowanie skargi w łotewskim prawie konstytucyjnym należy zdecydowanie rozpatrywać w aspekcie pozytywnym. Statystyki pokazują, że oddziałuje korzystnie na świadomość konstytucyjną obywateli, którzy szukają ostatecznego rozstrzygnięcia w aksjologii konstytucji. I tak, w 2001 r., czyli po wprowadzeniu skargi konstytucyjnej na Łotwie, liczba wniosków składanych do Sądu Konstytucyjnego wzrosła z 9 do 126 w porównaniu z rokiem poprzednim. W 2017 r. z 35 spraw rozpatrywanych przez Sąd Konstytucyjny aż 20 dotyczyło wniosków realizowanych w formie kontroli konkretnej (*Report*: 10).

Zastanawiające, że Litwa i Estonia uznały skargę konstytucyjną za zbytęcną na tym etapie rozwoju konstytucjonalizmu, mimo że niewątpliwie należy ją uznać za jeden z najważniejszych instrumentów stojących na straży fundamentalnych konstytucyjnych praw człowieka. Skarga konstytucyjna stanowi bowiem wyznacznik rzeczywistego przestrzegania norm określających konstytucyjne prawa człowieka. Ochroną obejmuje nie tylko interes i prawa jednostki, ale służy również interesowi publicznemu. W Estonii przewidziano bardzo ograniczoną możliwość korzystania przez jednostkę ze skargi konstytucyjnej. Niemniej wprowadzenie skargi konstytucyjnej stanowi przedmiot powracającej debaty. Natomiast na Litwie pomimo przygotowania kompleksowej koncepcji modelu skargi nie udało się przegłosować w parlamencie koniecznych zmian w ustawie zasadniczej. Począwszy od 2006 r., proces ulegał niepotrzebnemu wydłużeniu. Pierwotnie wskazywano na argumenty natury finansowej, a ostatecznie okazało się, że brakło niezbędnego poparcia ze strony decydentów politycznych. Sędziowie Sądu Konstytucyjnego wpierali bowiem tę ideę.

Pomimo ogólnej pozytywnej oceny łotewskiej skargi konstytucyjnej warto wskazać pewne jej słabości. Z przeprowadzonej analizy wynika, że model ten zabezpiecza jedynie prawa i wolności wymienione w ustawie zasadniczej. Tym samym właściwość przedmiotowa nie obejmuje praw podmiotowych wynikających z ratyfikowanych przez Łotwę umów międzynarodowych. Wybór wąskiego ujęcia skargi konstytucyjnej nie pozwala na podnoszenie zarzutu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności przez indywidualne rozstrzygnięcia organów sądowych lub administracyjnych.

Bibliografia

- Banaszak B. 2000, *Modele skargi konstytucyjnej* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa.
- Branta A. 2010, *Peculiarities of functioning and problems of improvement of capability of institution of an individual complaint in the Republic of Latvia*, Speech at the XV Yerevan International Conference "Safeguarding and protection of human constitutional rights in the practice of constitutional justice, taking into account the legal positions of the European Court of Human Rights", Yerevan, Armenia on 21–23 October 2010, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/en/articles/peculiarities-of-functioning-and-problems-of-improvement-of-capability-of-institution-of-an-individual-complaint-in-the-republic-of-latvia/>
- Ciechanowska J. 2018, *Instytucja skargi konstytucyjnej w państwach bałtyckich* [w:] *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń.
- Constitutional Court Act [Satversmes tiesas likums] 1996, Latvijas Vestnesis 1996, 103.
- Constitutional Review Court Procedure Act z 13.03.2002 r., Riigi Teataja I 2002, 29, 174.
- Grabowska S. 2008, *Sądy konstytucyjne w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów.
- Iljanova D. 2011, *The Governmental System of the Republic of Latvia* [w:] *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, red. N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács, Warszawa.
- Kargaudienė A. 2011, *Individual Constitutional Complaint In Lithuania: Conception And The Legal Issues*, "Baltic Journal of Law & Politics" 4:1, s. 154–168.
- Karski K. 2014, *'Ius postliminii' jako podstawa uznania ciągłości przedwojennych i dzisiejszych państw bałtyckich*, „Zeszyty Prawnicze” 14.1, s. 7–53.
- Kierończyk P. 2008, *Państwo łotewskie. Geneza i ustrój konstytucyjny*, Gdańsk.
- Konstytucja Estonii 2000, tł. A. Puu, wstęp L. Garlicki, P. Lossowski, Warszawa.
- Konstytucja Litwy 2006, tł. H. Wisner, wstęp A.B. Zakrzewski, Warszawa.
- Konstytucja Łotwy 2001, tł. L. Gołubiec, wstęp P. Kierończyk, Warszawa.
- Łabno A. 2012, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka. Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4, s. 39–59.
- Makowski Ł. 2010, *System polityczny Łotwy i jego związki ze sferą gospodarczą w dobie trzeciej fali demokratyzacji*, Toruń.
- Maruhn T. 1999, *Supreme Court or Separate Constitutional Court: The Case of Estonia*, „European Public Law”, vol. 5, no. 2.
- Osóbka P. 2016, *System konstytucyjny Łotwy*, Warszawa.
- Podczaszy J. 2014, *Koncepcja rządów prawa a jej stosowanie w Polsce* [w:] *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, red. A. Bator, J. Helios, W. Jedlecka, Wrocław.
- Report on the work of the Constitutional Court of the Republic of Latvia in 2017, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Report-on-the-work-of-the-Constitutional-court-of-the-Republic-of-Latvia-in-2017.pdf>
- Rodiņa A. 2014, *Temporary adjustment in the practice of the Constitutional Court of the Republic of Latvia: recent developments*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 5, s. 39–56.
- Rodiņa A. 2017, *Constitutional Court and Protection of Fundamental Human Rights. Example of the Republic of Latvia*, 經濟貿易研究：研究所年報, nr 43, s. 181–195.

-
- Rules of Procedure of the Constitutional Court of the Republic of Latvia* z 05.02.2014, <http://www.satv.tiesa.gov.lv/en/2016/02/04/hello-world/>
- The 4 July 2007 Resolution of the Seimas on Approval of the Conception of Individual Constitutional Complaint*, "Official Gazette" 2007, no. 77–3061.
- The 17 December 2009 Resolution of the Seimas on Amendment of the Resolution of the Seimas on Approval of the Conception of Individual Constitutional Complaint*, "Official Gazette" 2009, no. 152–6323.
- Szwed K. 2018, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w Estonii* [w:] *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń.
- Zieliński J. 2000, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa.