Jacek Zaleśny¹

Sądownictwo konstytucyjne w państwach poradzieckich. Analiza porównawcza. Część II²

Słowa kluczowe: sądownictwo konstytucyjne, państwa poradzieckie, model europejski, rada konstytucyjna, praktyka konstytucyjna, analiza porównawcza

Keywords: constitutional judiciary, post-Soviet states, the European model, constitutional council, constitutional practice, comparative analysis

Streszczenie

W analizie (której pierwsza część została opublikowana w poprzednim numerze „Przeglądu Prawa Konstytucyjnego”) porównuje się sądy konstytucyjne w państwach poradzieckich. Stawia się tezę, że ochrona prawna konstytucji w państwach poradzieckich jest prowadzona przede wszystkim na podstawie tzw. europejskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa, adaptowanego (w drodze przede wszystkim praktyki ustrojowej) do lokalnych uwarunkowań politycznych i oczekiwań kluczowych uczestników stosunków politycznych. W tej części tekstu zostały poddane analizie funkcje sądów konstytucyjnych i ich polityczne znaczenie w państwach poradzieckich. Zamieszczono także wnioski dotyczące obu części analizy. Pierwsza część tekstu została opublikowana w „Przeglądzie Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2, s. 137–164.

¹ ORCID ID: 0000-0002-8231-4445, doktor habilitowany, Zakład Systemów Politycznych Instytut Nauk Politycznych Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytet Warszawski. E-mail: zalesnyjacek@gmail.com.

² Artykuł powstał w ramach projektu NCN (Narodowe Centrum Nauki, Polska) *Sądownictwo konstytucyjne w państwach poradzieckich: między wzorcem państwa prawnego a jego lokalną aplikacją* (nr 2016/23/B/HSS/03648).

Abstract**Constitutional courts in post-Soviet states. A comparative analysis. Part II**

Article (whose first part was published in the previous volume of „Constitutional Law Review”) discusses the problem of constitutional judiciary in post-Soviet states. The author formulates a thesis that constitutional courts in post-Soviet states were supposed to create proper conditions for the primacy of the constitution in the system of normative acts and its direct effect on legal relations taking place in the state. It was expected to guarantee the freedom and rights of an individual. The radiation of the constitution onto the whole of legal, political, economic or social relations occurring in the state promotes the stability of the state’s political system, the protection of values important for the citizens. The author formulates a thesis that to make it happen, proper political conditions are necessary and within them – the control of the new normative acts in the context of their compatibility with the laws of higher legal force, including above all the constitution. This part of the text analyzes the functions of constitutional courts and their political roles in post-Soviet states. Conclusions regarding both parts of the text. First part of this paper was published in „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, no. 2, pp. 137–164.

I. Funkcje sądów konstytucyjnych

W doktrynie państw poradzieckich dominuje wyodrębnienie dwóch funkcji sądów konstytucyjnej: 1) ochrona supremacji konstytucji w hierarchicznym porządku aktów normatywnych oraz 2) ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki³. Hierarchiczna kontrola konstytucyjności prawa jest szczególnie istotna w państwach złożonych (federalnych), w których – jak w Federacji Rosyjskiej – równolegle z federalną konstytucją i federalnymi ustawami, obowiązują konstytucje części składowych (jak podmioty w Federacji Rosyjskiej) i ustawy części składowych. Podobne znaczenie ma pionowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach, w których (jak Azerbejdżan) niektóre regiony posiadają autonomię, a w jej ramach – autonomiczny system

³ Zob. А.Н. Пугачев, *Судебный конституционный контроль: учеб.-метод. комплекс для магистрантов юрид. спец.*, Новополюк 2009, s. 85.

organów władzy publicznej i autonomiczny system tworzenia prawa danego regionu, które to prawo zarazem musi być zgodne z prawem państwowym, co osiąga się właśnie między innymi dzięki sądownictwu konstytucyjnemu.

W tym zakresie najbardziej całościową definicję funkcji sądu konstytucyjnego, wyrażającą istotę stawianych przed nim celów, sformułowano na Białorusi. Zgodnie z białoruskim kodeksem o ustroju sądów i statusie sędziów, Sąd Konstytucyjny jest powołany do ochrony konstytucyjnego ustroju Białorusi, gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności człowieka i obywatela, zapewnienia supremacji Konstytucji i jej bezpośredniego stosowania na terytorium Białorusi, zgodności aktów normatywnych organów państwowych z Konstytucją, zapewnienia legalności w tworzeniu i stosowaniu prawa.

Typową dla państw regionu funkcją dodatkową (rzadko wyznaczoną sądom konstytucyjnym w państwach Europy Zachodniej⁴), służącą zapewnieniu koherentności konstytucyjnego systemu państwa, jest przeprowadzanie wykładni przepisów konstytucyjnych. Realizują ją sądy konstytucyjne w Azerbejdżanie, Mołdowie, Rosji, Uzbekistanie, na Ukrainie, Rada Konstytucyjna w Kazachstanie. W przypadku tej ostatniej jest to kluczowy aspekt jej działalności. Rada ponad 80 razy dokonywała wykładni przepisów konstytucyjnych. W części państw regionu sądy konstytucyjne partycypują w procesie zmiany konstytucji. Poprawki do konstytucji, aby mogły zostać przyjęte przez parlament lub referendum bywają poddawane kontroli sądów konstytucyjnych na okoliczność prawidłowości trybu ich przyjęcia (Mołdowa). Sądy konstytucyjne Azerbejdżanu, Mołdowy wykonują funkcję zapewnienia zgodności z konstytucją najważniejszych zdarzeń politycznych zachodzących w państwie. W jej ramach orzekają o ważności referendum ogólnokrajowego, o ważności wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Stwierdzają istnienie powodów rozwiązania parlamentu, usunięcia prezydenta ze sprawowanego urzędu.

II. Przedmiot kontroli sądu konstytucyjnego

Zasadniczą funkcją sądów konstytucyjnych jest realizacja hierarchicznego uporządkowania aktów normatywnych, a w węższym zakresie, uzupełniając,

⁴ И.А. Кравец, *Конституционное правосудие: теория судебного конституционного права и практика судебного конституционного процесса*, Москва 2017, s. 63.

także aktów stosowania prawa – działań organów władzy państwowej. Akty normatywne poddawane są kontroli z punktu widzenia ich zgodności z aktem prawnym zajmującym wyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa. Pojęcie kontroli norm prawnych zakłada wskazanie wzorców kontroli, jak i przedmiotu kontroli. Głównym wzorcem kontroli, punktem odniesienia w procesie weryfikacji konstytucyjności prawa, jest sama konstytucja. Kryteriami kontroli są natomiast treść aktu normatywnego, kompetencja do jego przyjęcia, jak również tryb przyjmowania aktu normatywnego. Te trzy kryteria kontroli mogą być stosowane niezależnie od siebie i stwierdzenie naruszenia dowolnego z nich jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia, że akt normatywny jest niekonstytucyjny.

Przedmiotem kontroli są przede wszystkim ustawy (w Kazachstanie, co do zasady, wyłącznie przed ich podpisaniem przez Prezydenta) i akty wykonawcze do nich (przede wszystkim rozporządzenia), uchwały rządu. Na Białorusi są to także ustawy o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji i ustawy o ich wejściu w życie, ustawy programowe, do których zalicza się ustawy o głównych kierunkach polityki wewnętrznej i zagranicznej Białorusi i ustawy o doktrynie wojennej, ustawy o wykładni Konstytucji. Kontroli podlegają prezydenckie dekrety, które mają charakter normatywny i moc ustawy (podobnie w Rosji). Co znamienne, nigdy nie były one przedmiotem sądowej kontroli zgodności z Konstytucją. Na Białorusi kompetencji Sądu Konstytucyjnego podlegają także prezydenckie dyrektywy, czyli akty prawne o charakterze programowym, wydawane przez Prezydenta w celu systemowego uregulowania zagadnień mających priorytetowe znaczenie polityczne, społeczne lub gospodarcze. Także w zakresie tych aktów nie ma praktyki kontroli ich zgodności z Konstytucją. Białoruski Sąd Konstytucyjny kompetentny jest orzekać co do zgodności z Konstytucją uchwał plenów Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Gospodarczego (podobnie Sąd Konstytucyjny w Tadżykistanie) oraz aktów Prokuratora Generalnego. Może badać konstytucyjność uchwał izb parlamentarnych, uchwały i polecenia (приказы) organów władzy państwowej – ministrów, komitetów państwowych i innych urzędów, banku centralnego, uchwał lokalnych rad deputowanych, organów wykonawczych i administracyjnych, jak również inne akty normatywne podejmowane przez organy państwowe. Szerokie określenie katalogu aktów prawnych kontrolowanych przez Sąd Konstytucyjny wynika z faktu, że na Białorusi nie doszło

do ustanowienia wyodrębnionego sądownictwa administracyjnego, wobec czego Sąd Konstytucyjny ma wykonywać niektóre kompetencje o charakterze sądownictwa administracyjnego.

Kompetencji sądów konstytucyjnych powierzono kontrolę konstytucyjności umów międzynarodowych i prawotwórczych aktów organizacji międzynarodowych (Białoruś). W Kirgistanie kontroli podlegają umowy międzynarodowe, które nie weszły w życie (podobnie w Azerbejdżanie, Mołdowie, Rosji, Tadżykistanie), w Uzbekistanie – ustawy o ratyfikowaniu umów międzynarodowych przez ich podpisaniem przez Prezydenta, w Kazachstanie – umowy międzynarodowe przed ich ratyfikowaniem przez parlament.

W Armenii, Kirgistanie, Tadżykistanie kontroli zgodności z konstytucją podlegają projekty zmiany konstytucji. W Tadżykistanie kontroli zgodności z Konstytucją podlegają projekty zagadnień wynoszonych pod referendum. Prezydenckie dekrety podlegają kontroli zgodności z konstytucją w Uzbekistanie.

Niektóre sądy konstytucyjne są kompetentne sprawdzać zgodność z konstytucją aktów prawa miejscowego (Azerbejdżan, Białoruś, Tadżykistan, Uzbekistan). Z kolei na Ukrainie Sąd Konstytucyjny oprócz aktów normatywnych kompetentny jest kontrolować konstytucyjność indywidualnych aktów prawnych⁵.

Na Białorusi przedmiotem kontroli mogą być akty podjęte tak po, jak i przed wejściem w życie Konstytucji z 1994 r., w tym i akty przyjęte w okresie radzieckim. W Mołdowie kontroli konstytucyjności podlegają tylko te akty normatywne, które zostały wydane po wejściu w życie Konstytucji z 1994 r.

Co do istoty, kontrolą objęte są obowiązujące akty normatywne. Sąd konstytucyjny umarza postępowanie, jeżeli kontrolowany akt normatywny utracił moc obowiązywania. Wyjątkowo jednak, jak na Białorusi, nie podlega umorzeniu postępowanie, jeżeli na podstawie danego aktu doszło do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności obywateli lub gdy przyjęty został nowy akt prawny o tym samym przedmiocie regulacji, wykluczający możliwość rozpatrzenia sprawy. W takiej sytuacji, Sąd Konstytucyjny władny jest sprawę rozpoznać co do meritum i rozstrzygnąć spór konstytucyjny.

⁵ В. Шаповал, *Статус Конституционного Суда Украины в контексте принципа разделения властей*, [w:] *Конституционный Суд как гарант разделения властей. Сборник докладов*, Москва 2004, s. 145.

W mechanizmie realizacji konstytucji ważną rolę odgrywa prawidłowa wykładnia zawartych w niej norm prawnych. Dokonywana przez sąd konstytucyjny prawnie wiążąca wykładnia konstytucji umożliwia jej spójne wewnętrznie stosowanie, właściwe wypełnianie założeń konstytucyjnych, wartości i zasad, których nośnikiem jest konstytucja. Służy ograniczeniu ryzyka, że w procesie stosowania konstytucji ujawnią się nierozwiązywalne w praktyce dylematy interpretacyjne, negatywnie rzutujące na koherentność systemu prawnego państwa. Tego typu ryzyko minimalizuje wykładnicze względem konstytucji orzecznictwo sądu konstytucyjnego. Minimalizuje też ryzyko, że efektem błędnej interpretacji norm konstytucyjnych będzie wydanie przez organy prawotwórcze niezgodnych z nią aktów normatywnych⁶. Kompetencją wykładni konstytucji (wykorzystywaną w praktyce) dysponuje rosyjski Sąd Konstytucyjny.

Nietypowym dla państw byłego ZSRR przedmiotem kontroli konstytucyjnej jest ogólna (całościowa) kontrola działalności organów władzy publicznej. Białoruski Sąd Konstytucyjny może decydować w sprawie systematycznego lub istotnego naruszenia przez izby Zgromadzenia Narodowego Konstytucji, a przez lokalne rady deputowanych – wymagań prawnych. W tym zakresie nie ma praktyki. Wszystkie uchwały parlamentu (zarówno normatywne, jak i o charakterze indywidualnym) podlegają kontroli sprawowanej przez Radę Konstytucyjną Republiki Kazachstan.

W Armenii Sąd Konstytucyjny orzeka o ważności referendum (podobnie w Kazachstanie, ale wyłącznie w przypadku powstałego na tym tle sporu), wyborów parlamentarnych i prezydenckich (podobnie w Kazachstanie, ale wyłącznie w przypadku powstałego na tym tle sporu), w sprawie wygaśnięcia mandatu deputowanego, podstawy do złożenia z urzędu Prezydenta, niezdolności wypełniania kompetencji przez Prezydenta⁷. W Tadżykistanie podejmuje decyzję w sprawie popełnienia przez Prezydenta zdrady stanu. W Rosji, Kazachstanie orzeka na okoliczność prawidłowości postępowania parlamentu w sprawie *impeachmentu* Prezydenta; na Ukrainie – Prezydenta, premiera

⁶ С.Э. Несмеянова, Т.Я. Хабриева, *Подведомственность дел*, [w:] Конституционный судебный процесс, red. М.С. Саликов, Москва 2004, s. 64.

⁷ Г.А. Шмавонян, *Конституционное правосудие Армении в системе разделения властей: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Москва 2000, s. 146–148.

i pozostałych członków rządu, Przewodniczącego Sądu Najwyższego, Przewodniczącego Najwyższego Sądu Arbitrażowego, Prokuratora Generalnego, dyplomatycznych i innych przedstawicieli Ukrainy.

Sąd Konstytucyjny Armenii rozstrzyga w sprawie zawieszenia lub zakazu działalności partii politycznych. Rozpoznaje spory kompetencyjne między konstytucyjnymi organami władzy państwowej, powstające w związku z ich konstytucyjnymi kompetencjami. W Azerbejdżanie, Tadżykistanie rozstrzyga spory kompetencyjne powstałe między organami państwowymi. W Federacji Rosyjskiej są to spory kompetencyjne między federalnymi organami władzy państwowej, a także spory kompetencyjne zachodzące między organami władzy państwowej a organami władzy podmiotów Federacji Rosyjskiej.

Co do zasady, co typowe dla współczesnego sądownictwa konstytucyjnego, kontrolą sądów konstytucyjnych nie objęto indywidualnych aktów prawnych. Są one kontrolowane przez sądy o ogólnej właściwości i sądy wyspecjalizowane.

III. Prewencyjna a następcza kontrola norm prawnych

Państwa Europy Wschodniej przyjmując europejski model sądownictwa konstytucyjnego oparty go na następczej (represyjnej) kontroli konstytucyjności prawa. Jest ona dominującą postacią kontroli prawa. Wychodzi się z założenia, że dopiero w procesie stosowania prawa można zobaczyć całość skutków związanych ze stosowaniem danej regulacji prawnej. Wyjątkowo, dopuszczalna jest prewencyjna kontrola norm prawnych. W Armenii przed podpisaniem ustawy Prezydent jest kompetentny wystąpić do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o sprawdzenie jej zgodności z Konstytucją. W nawiązaniu do francuskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa, kazachstańska Rada Konstytucyjna jest organem zogniskowanym na prewencyjnej kontroli zgodności prawa z Konstytucją, służącym zapobieganiu wprowadzaniu do porządku prawnego ustaw wątpliwych konstytucyjnie. Z tego powodu Rada Konstytucyjna rozpoznaje uchwalone przez parlament ustawy przed ich podpisaniem przez Prezydenta. Co do zasady, wykluczona jest natomiast następcza kontrola zgodności ustaw z Konstytucją. Jedynie wyjątkowo Prezydent jest kompetentny wystąpić do Rady Konstytucyjnej o abstrakcyjne sprawdzenie zgodno-

ści ustawy z Konstytucją. Prezydent może zawiesić działanie dowolnego aktu prawnego (z wyjątkiem ustaw konstytucyjnych, Kodeksu i ustawy o Radzie Konstytucyjnej) w celu ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, zabezpieczenia suwerenności, integralności terytorialnej państwa i zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. W tych przypadkach Rada Konstytucyjna rozpoznaje konstytucyjność obowiązujących aktów prawnych.

Na Białorusi do 2008 r. Sąd Konstytucyjny realizował wyłącznie następczą kontrolę zgodności prawa z Konstytucją. W jej efekcie orzekał o zgodności (niezgodności) kontrolowanego aktu z Konstytucją. Wraz z zachodzącymi w państwie zmianami politycznymi, kontrola ta straciła na znaczeniu i z czasem zamarła. Było to wywołane podporządkowaniem w państwie procesu prawotwórczego Prezydentowi jako organowi, który koordynuje i harmonizuje działalność wszystkich organów władzy publicznej, niweluje zachodzące między nimi rozbieżności. Prezydent stał się tym organem, który definiuje strategię rozwoju państwa i dba o jej urzeczywistnienie, w tym, co do zagadnień legislacyjnych, w praktyce. Oznaczało to, że na przestrzeni kolejnych lat do Sądu Konstytucyjnego nie wnoszono ani jednego wniosku o kontrolę konstytucyjności prawa. Działo się tak, bo wątpliwości co do konstytucyjności powstającego prawa rozwiewał Prezydent. Stwierdzając pasywność następczej kontroli konstytucyjności prawa, w 2008 r. Prezydent (co znamienne, w drodze dekretu) zmienił zakres kompetencji Sądu Konstytucyjnego i następczą kontrolę ustaw uzupełnił o prewencyjną (uprzednią) kontrolę ustaw. Kontroli zgodności z Konstytucją podlegają wszystkie ustawy przed ich podpisaniem przez Prezydenta. Na wykonanie tego obowiązku Sąd Konstytucyjny ma 5 dni. Mimo że następcza kontrola zgodności ustaw z Konstytucją nie została zlikwidowana, to w praktyce nie ma miejsca. W ciągu 10 lat obowiązywania prewencyjnej kontroli zgodności ustaw z Konstytucją, Sąd Konstytucyjny poddał kontroli ponad 850 ustaw i wszystkie uznał za zgodne z Konstytucją.

Odmiennością, względem dominującej w badanym regionie następczej kontroli ustaw, charakteryzuje się kontrola konstytucyjności umów międzynarodowych. Ze względu na ich podwójne obowiązywanie (i w prawie międzynarodowym i w prawie krajowym) zwraca się uwagę na unikanie ryzyka związania się umową sprzeczną z konstytucją. Wobec powyższego, w tym zakresie kognicji sądów konstytucyjnych, wiodące znaczenie ma uprzednia

kontrola zgodności umów z konstytucją. Są one badane przed ich wejściem do porządku prawnego państwa, tj. w stadium poprzedzającym związanie się państwa daną umową międzynarodową. Tego typu mechanizm zapobiegania kolizjom między normami konstytucyjnymi i prawa międzynarodowego zastosowano w Armenii, Azerbejdżanie, Kirgistanie, Rosji, Tadżykistanie, Uzbekistanie. Przy tym w Armenii jest ona obligatoryjna. Natomiast na Ukrainie przewidziana jest zarówno prewencyjna, jak i następcza kontrola konstytucyjności umów międzynarodowych.

Mechanizm prewencyjnej kontroli zgodności z konstytucją ma zastosowanie wobec projektów ustaw o zmianie konstytucji (Armenia, Azerbejdżan, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan).

Niezależnie od przyjętego w danym państwie modelu abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa (następcza versus prewencyjna), w większość państw powstałych wskutek rozpadu ZSRR ma zastosowanie także konkretna kontrola konstytucyjności prawa, tj. kontrola zachodząca w procesie stosowania przepisów prawa, mająca za punkt odniesienia konkretną sprawę i występujące w niej zagadnienie konstytucyjne. W tego typu sprawach, skoro rzecz dotyczy stosowanych przepisów prawa, to znaczy, że są to przepisy obowiązujące. Jest to zatem następcza kontrola badania zgodności prawa z konstytucją, ale mająca wąskie zastosowanie – wyłącznie do aktów prawnych zastosowanych w konkretnej, z tego powodu problematycznej konstytucyjnie, sprawie.

IV. Procedura kontroli konstytucyjności prawa

Postępowanie w sprawie kontroli zgodności przepisów prawa z konstytucją jest postępowaniem wyodrębnionym, niezależnym, w stosunku do innych postępowań sądowych i administracyjnych. W całości jest prowadzone przed sądem konstytucyjnym. Postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności prawa ma charakter sekwencyjny. Zbudowane jest ze złożenia wniosku o zbadanie zgodności aktu normatywnego z konstytucją, przygotowania do rozpoznania sprawy, rozprawy głównej i ogłoszenia wyroku oraz stadium wykonania wyroku.

Dla możliwości oddziaływania sądu konstytucyjnego na system prawny państwa ważne jest, kto dysponuje prawem inicjowania przed nim postępo-

wania⁸, na ile jest to rozbudowany i zróżnicowany krąg podmiotów, a na ile jest on uzależniony od jednego ośrodka decyzyjnego państwa. Wyodrębnia się trzy podstawowe tryby postępowania. Pierwszy z nich obejmuje abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności przepisów prawa i jest realizowany niezależnie od zastosowania wątpliwego konstytucyjnie przepisu. Z kolei dwa pozostałe tryby badania zgodności z konstytucją przepisów prawa dotyczą konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Za punkt odniesienia przyjmują budzący zastrzeżenia konstytucyjne przepis prawny, mający zastosowanie w konkretnej sprawie. Konkretny charakter mają pytania sądów oraz skargi obywateli (ewentualnie także innych podmiotów prawa prywatnego).

W różny sposób uformowano krąg podmiotów kompetentnych wystąpić do sądu konstytucyjnego z abstrakcyjnym wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją aktu prawnego. W Kirgistanie są to parlament, frakcje deputowanych do parlamentu, Prezydent, Rząd, premier (Премье-министр), Prokurator Generalny, ombudsman (Омбудсмен), jak również organy samorządu terytorialnego. Z wnioskiem o prewencyjne zbadanie zgodności z Konstytucją mogą wystąpić: parlament, frakcje deputowanych do parlamentu, Prezydent, Rząd, premier. Z kolei inicjatywa wystąpienia o zbadanie konstytucyjności projektu ustawy o zmianie Konstytucji przysługuje parlamentowi, frakcjom deputowanych do parlamentu, Prezydentowi, Rządowi oraz ombudsmanowi.

W Mołdowie prawem wystąpienia do Sądu Konstytucyjnego o kontrolę konstytucyjności przepisów prawnych dysponują: Prezydent, Rząd, Minister Sprawiedliwości, Najwyższa Izba Sądownicza, Prokurator Generalny, deputowany do parlamentu, frakcja parlamentarna, Adwokat Ludu, Adwokat Ludu ds. ochrony praw dziecka, lokalne organy uchwałodawcze, Zgromadzenie Ludowe Gagauzji. Co nietypowe dla innych państw regionu, ich legitymacja do zaskarżenia aktu normatywnego jest materialnie ograniczona. Mogą skarżyć jedynie w sprawach dotyczących ich kompetencji. W Mołdowie szczególny krąg podmiotów władających prawem wystąpienia do Sądu Konstytucyjnego ma zastosowanie względem projektu zmiany Konstytucji.

W Uzbekistanie prawem wniesienia do Sądu Konstytucyjnego wniosku o rozpoznanie sprawy dysponują Olij Madżlis, Senat (izby pierwsza i druga

⁸ B.B. Маклаков, *Конституционный контроль в зарубежных странах*, [w:] *Конституционный контроль в зарубежных странах*, ред. B.B. Маклаков, Москва 2007, s. 63.

parlamentu), co najmniej $\frac{1}{4}$ deputowanych, co najmniej $\frac{1}{4}$ senatorów, Prezydent, Gabinet Ministrów, Pełnomocnik Olij Madżlisu ds. Praw Człowieka, Żokargy Kenes Republiki Karakałpackiej, Sąd Najwyższy, Prokurator Generalny. Prawem takim, co nietypowe dla państw poradzieckich, dysponuje także co najmniej 3 sędziów Sądu Konstytucyjnego.

Węższy krąg podmiotów przewidziano w Kazachstanie. Z wnioskiem do Rady Konstytucyjnej mogą wystąpić: Prezydent, Przewodniczący Senatu, Przewodniczący Mażylisu (izby pierwszej parlamentu), co najmniej $\frac{1}{5}$ ustawowego składu deputowanych do parlamentu, premier.

W Tadżykistanie i Uzbekistanie Sąd Konstytucyjny może rozpoznawać sprawę z własnej inicjatywy.

W państwach poradzieckich podmiotem legitymowanym do wystąpienia do sądu konstytucyjnego są sądy. W tym celu posługują się pytaniem prawnym (pytaniem konstytucyjnym). Jego przedmiot jest szerszy niż przedmiot kontroli prowadzonej w ramach skargi konstytucyjnej. Obejmuje nie tylko podejrzenie naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw strony postępowania, ale także podejrzenie naruszenia dowolnego innego przepisu konstytucji⁹. Pytanie prawne ma charakter konkretnego środka kontroli konstytucyjności prawa. Może je zadać tylko ten sąd, przed którym dotyczy się postępowanie, w ramach którego powstał problem konstytucyjny. W Federacji Rosyjskiej pytanie prawne może zadać sąd dowolnego rodzaju (tak ogólnej, jak i specjalnej jurysdykcji), dowolnej instancji, jeżeli w rozstrzyganej sprawie już doszło do zastosowania wątpliwego konstytucyjnie przepisu prawnego lub też przepis taki ma mieć w sprawie zastosowanie¹⁰. Na czas rozpatrywania pytania prawnego przez sąd konstytucyjny, sąd zawiesza toczące przed nim postępowanie. W ten sposób ogranicza ryzyko uczynienia z niekonstytucyjnego przepisu podstawy prawnej rozstrzyganej przez siebie sprawy. Z racji konkretnego charakteru pytania prawnego, przesłanką jego skierowania do sądu konstytucyjnego jest wykazanie przez sąd pytający, że od odpowiedzi na pytanie za-

⁹ Н.А. Марокко, *Функция защиты основных прав и свобод человека и гражданина в контексте реализации полномочий Конституционного Суда Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Москва 2009, s. 52.

¹⁰ О.В. Брежнев, *Судебный конституционный в России: проблемы методологии, теории и практики: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Москва 2006, s. 119.

leży rozstrzygnięcie sprawy, w ramach której pytanie konstytucyjne jest formułowane. Musi zatem mieć miejsce zależność między pytaniem prawnym, a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Sąd pytający zobowiązany jest wykazać, że przesłanka ta występuje. Stwierdzenie przez sąd konstytucyjny, że odpowiedź na pytanie nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy skutkuje niepoddawaniem go merytorycznemu rozpatrzeniu.

W wąskim zakresie postępowanie przed sądem konstytucyjnym mogą wszcząć osoby fizyczne i podobne podmioty prawa prywatnego. Muszą one wykazać interes prawny w rozstrzygnięciu problemu konstytucyjności aktu normatywnego. Tym samym, w państwach poradzieckich nie ma zastosowania skarga powszechna, którą może sformułować każdy, kto dostrzega niezgodność przepisu prawnego z konstytucją, niezależnie od tego, czy przepis ten ma wobec niego zastosowanie, czy też nie ma wobec niego zastosowania.

Zasadą jest, że sądy konstytucyjne związane są zakresem wnoszonego wniosku. Orzekają na okoliczność zgodności z konstytucją tych przepisów, które we wniosku zakwestionował wnioskodawca. W tym zakresie rozwiązania nietypowe dla państw Europy Wschodniej zostały przyjęte w Uzbekistanie. Sąd Konstytucyjny kontrolując konstytucyjność aktu normatywnego może jednocześnie podjąć rozstrzygnięcie również do aktów normatywnych opartych na skontrolowanym akcie normatywnym lub powielających jego postanowienia, mimo że nie wspomniano o nich we wniosku przedłożonym Sądowi Konstytucyjnemu.

Postępowanie przed sądami konstytucyjnymi państw powstałych wskutek rozpadu ZSRR zostało unormowane na wzór postępowania toczonego przed sądem. Mają do niego zastosowanie takie zasady sądowego postępowania, jak legalność, niezawisłość sędziów, kolegialność orzekania, jawność rozprawy, swobodna ocena dowodów, tajność narady sędziowskiej, jawność ogłoszonego rozstrzygnięcia. Zastosowanie ma domniemanie zgodności z konstytucją kontrolowanego aktu prawnego¹¹.

W różny sposób rozwiązano zagadnienie terminu rozpoznania wniosku. W Kazachstanie Rada Konstytucyjna ma rozpoznać sprawę w ciągu miesiąca od jej wniesienia. Na żądanie Prezydenta termin ten może zostać skrócony

¹¹ Szeroko na temat istoty domniemanie zgodności z konstytucją kontrolowanego aktu normatywnego pisze M. Dąbrowski, *Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Olsztyn 2017.

do 10 dni, jeżeli sprawa jest pilna. Na Białorusi w ramach prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw Sąd Konstytucyjny rozpoznaje sprawę w ciągu 5 dni od przedłożenia mu ustawy. Natomiast w ramach następcej kontroli norm prawnych termin ten nie może być dłuższy niż 3 miesiące licząc od dnia wszczęcia postępowania w sprawie przed Sądem. Ze względu na szczególną złożoność lub dużą objętość sprawy, Przewodniczący Sądu Konstytucyjnego może przedłużyć ten termin, ale nie dłużej niż o jeden miesiąc. Sprawy o prewencyjne zbadanie zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej, Sąd rozpoznaje w ciągu miesiąca od dnia jej wniesienia. Termin rozpatrzenia innych kategorii spraw określa Sąd Konstytucyjny, ale nie może on przekraczać 6 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

W Uzbekistanie Sąd Konstytucyjny musi podjąć decyzję w ciągu 3 miesięcy od wniesienia sprawy. W Kirgistanie Izba Konstytucyjna Sądu Najwyższego rozpatruje wnioski w ciągu 5 miesięcy. Decyzją Przewodniczącego Izby Konstytucyjnej okres ten może zostać przedłużony o jeden miesiąc. Na Ukrainie jest to termin 6 miesięcy.

Procedura kontroli norm prawnych jest jednoinstancyjna. Od orzeczeń wydanych przez sąd konstytucyjny nie jest przewidziany środek odwoławczy ani w ramach sądu konstytucyjnego ani do innego organu władzy publicznej. Nie podlegają one zmianie czy odrzuceniu przez parlament bądź prezydenta, natomiast zdarzyło się na Białorusi, że Prezydent odrzucił wyrok Sądu Konstytucyjnego i wola Prezydenta stała się obowiązującym prawem.

V. Skarga obywatelska jako środek kontroli norm prawnych

Abstrakcyjna kontrola norm prawnych, jako główny aspekt działalności sądów konstytucyjnych, dla którego realizacji zostały one powołane, uzupełniana jest o środki konkretnej kontroli norm prawnych, tj. skargę konstytucyjną i pytanie sądu. Są one szczególnie ważne z punktu widzenia wykonywania jednej z funkcji sądów konstytucyjnych, jaką jest ochrona konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Z punktu widzenia jednostki kluczowe jest, aby w jej sprawie nie miały zastosowania przepisy niezgodne z konstytucją. W wymiarze ustrojowym wyposażenie sądu konstytucyjnego w prawo rozpatrywania skargi konstytucyjnej zmienia jego charakter ustrojowy z or-

ganu arbitrażu konstytucyjnego między organami władzy publicznej w organ sądownictwa konstytucyjnego, rozstrzygający spory zachodzące między obywatelami a organami władzy publicznej¹².

W części państwach regionu (z wyjątkiem Białorusi, Kazachstanu¹³, Kirgistanu¹⁴, Mołdowy, Uzbekistanu) przewiduje się, że – po spełnieniu określonych warunków – również jednostka może wystąpić do sądu konstytucyjnego ze skargą na zbadanie, czy nie doszło do naruszenia jej konstytucyjnych wolności lub praw. W różny natomiast sposób ustala się krąg podmiotów dysponujących takim prawem, warunki, które skarżący zobowiązany jest spełnić, aby sąd konstytucyjny podjął się rozpatrzenia jego skargi.

Skarga konstytucyjna jest istotnym środkiem ochrony wolności i praw podmiotowych w Rosji. Corocznie w tym trybie występuje do federalnego Sądu Konstytucyjnego kilkanaście tysięcy podmiotów prawa prywatnego. Na podstawie skarg o naruszenie konstytucyjnych praw i wolności obywateli, Sąd Konstytucyjny bada zgodność z Konstytucją ustawy zastosowanej w konkretnej sprawie¹⁵. Podmiotem skargi konstytucyjnej są obywatele, szeroko rozumiane zrzeszenia obywateli¹⁶ i inne podmioty prawa prywatnego (jak osoby prawne). Co dotyczy się zrzeszeń obywateli, to chodzi zarówno o wolności i prawa członków tych zrzeszeń, jak i samych zrzeszeń¹⁷. W uchwale z 2002 r. Sąd Konstytucyjny za podmiot skargi konstytucyjnej uznał wspólnoty lokalne (działa-

¹² Zob. В. Кампо, *Проблемы и перспективы развития украинской модели конституционной юстиции*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2011, № 3, s. 156.

¹³ W Kazachstanie takim środkiem ochrony swoich konstytucyjnych wolności i praw obywatele dysponowali i korzystali z niego, w okresie istnienia Sądu Konstytucyjnego.

¹⁴ W Kirgistanie takim prawem obywatele dysponowali do 2003 r.

¹⁵ С.Э. Несмеянова, Т.Я. Хабриева, *Подведомственность дел*, [w:] Конституционный судебный процесс, red. М.С. Саликов, Москва 2004, s. 58.

¹⁶ Więcej na ten temat zob. С.В. Нарутто, *Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации: Научно-практическое пособие*, Москва 2011, s. 174–187. Е. Герасимова, *Конституционная жалоба как полномочие Конституционного Суда России и Федерального конституционного суда Германии: сравнительно-правовой анализ*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2010, № 4, s. 90. П. Блохин, *Двойной юбилей. Конституционное правосудие на службе прав человека*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2016, № 2, s. 136.

¹⁷ О.С. Хромова, *Индивидуальная жалоба в конституционный суд Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Кемерово 2006, s. 107.

jące poprzez organy samorządowe) traktując je jako terytorialne zrzeszenia obywateli¹⁸. Ze skargą można wystąpić indywidualnie lub zbiorowo. Skarga składana kolektywnie powinna dotyczyć naruszenia konstytucyjnych praw każdej z osób z występujących z nią. Nie trzeba przy tym wyczerpać toku postępowania sądowego, tj. nie trzeba uprzednio uzyskać ostatecznego rozstrzygnięcia sądowego. W Rosji, do złożenia skargi konstytucyjnej, wystarczający jest wyrok sądu pierwszej instancji. Przy tym, nie wyklucza się jednoczesnego wykorzystania dwóch środków prawnych: wystąpienia do Sądu Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną oraz zaskarżenia wyroku sądu do sądu wyższej instancji. Przedmiotem zaskarżenia mogą być wyłącznie federalne ustawy (w tym także ustawy konstytucyjne), jak również konstytucje i ustawy podmiotów Federacji Rosyjskiej, jeżeli naruszają wolności i praw skarżącego zawarte w federalnej Konstytucji. W praktyce, Sąd Konstytucyjny bada w tym trybie także konstytucyjność aktów normatywnych Prezydenta i Rządu, jeżeli między nimi i ustawą występuje bezpośredni związek i jeżeli w danej sprawie zostały one zastosowane łącznie z ustawą¹⁹. Dla rozpoznania skargi przez Sąd Konstytucyjny, skarżący zobowiązany jest udowodnić, że zaskarżona ustawa ma lub miała zastosowanie w jego sprawie. O ile orzeczenie Sądu Konstytucyjnego o niekonstytucyjności kontrolowanego aktu normatywnego skutkuje jego wyeliminowaniem z systemu źródeł prawa, o tyle problematyczna może być skuteczność skargi konstytucyjnej względem ochrony konstytucyjnych

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 г. N 7-П „По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края „О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа „О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева”, Собрание законодательства РФ 2002, № 14, Ст. 1374. Szeroko na temat tego postanowienia Sądu Konstytucyjnego pisze A.B. Чаптыков, *Субъекты права на обращение в Конституционный суд Российской Федерации: проблемы теории и практики: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Абакан 2007, s. 108–109.

¹⁹ Н.А. Марокко, *Функция защиты основных прав и свобод человека и гражданина в контексте реализации полномочий Конституционного Суда Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Москва 2009, s. 56. Е.В. Герасимова, *Роль Конституционного суда Российской Федерации в системе судебной защиты прав и свобод человека и гражданина: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Санкт-Петербург 2011, s. 52–53.

praw skarżącego. Nawet, kiedy Sąd Konstytucyjny przyznał rację skarżącemu to jego orzeczenie nie oznacza automatycznej zmiany aktu stosowania prawa opartego na niekonstytucyjnym przepisie prawnym. Takie orzeczenie Sądu jest podstawą dla jego ponownego rozpatrzenia przez właściwym organ władzy publicznej, w prawnie przewidzianym trybie²⁰.

Na Ukrainie prawo do skargi konstytucyjnej ma każdy, kto stwierdził, że w jego sprawie ostatecznie zakończonej, sąd użył ustawę niezgodną z jego konstytucyjnymi wolnościami lub prawami czy też ustawę zgodną z Konstytucją sąd zastosował w sposób sprzeczny z konstytucyjnymi wolnościami lub prawami skarżącego.

Do armeńskiego porządku prawnego skarga konstytucyjna została wprowadzona w 2005 r. Obecnie (po zmianie Konstytucji 2015 r.) dysponuje nią każdy, w którego sprawie sądowej ostatecznie zakończonej, sąd zastosował przepis prawny naruszający jego podstawowe prawa i wolności zagwarantowanych w Rozdziale 2 Konstytucji („Podstawowe Prawa i Wolności Człowieka i Obywatela”) lub też dokonał niezgodnej z nimi wykładni przepisów prawa.

W Tadżykistanie obywatele, osoby prawne (jako podmioty prawa prywatnego) mogą zaskarżyć do Sądu Konstytucyjnego przepis prawny, który został zastosowany przez organ władzy publicznej (w tym – przez sąd) w ich sprawie, a który budzi zastrzeżenia konstytucyjne.

W Azerbejdżanie każdy może zaskarżyć do Sądu Konstytucyjnego akty normatywne organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, akty władzy municypalnej i sądów, naruszające jego prawa i wolności, w celu przywrócenia naruszonych praw i wolności człowieka. Upřednio musi wykorzystać środki prawne dostępne w postępowaniu sądowym i uzyskać wyrok Sądu Najwyższego²¹. Do Sądu Konstytucyjnego skargę można wnieść w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie wyroku Sądu Najwyższego lub w ciągu 3 miesięcy od naruszenia prawa skarżącego do sądu. W praktyce, w ciągu roku do Sądu Konstytucyjnego wnoszonych jest około 100 skarg konstytucyjnych.

²⁰ Na ten aspekt zagadnienia zwraca uwagę E.В. Батеева, *Законность и конституционная юстиция в современной России: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Москва 2003, s. 118.

²¹ К. Макили-Алиев, *Конституционное судопроизводство в Азербайджанской Республике*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 32, s. 195–196.

Skargi konstytucyjnej nie dopuszcza prawodawca białoruski. Przewiduje natomiast dwie inne procedury dochodzenia ochrony konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. Po pierwsze, obywatele i inne podmioty prawa prywatnego mają prawo zwracać się do podmiotów kompetentnych wystąpić do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego. W tym celu zobowiązani są wskazać, że ich prawa lub wolności są naruszone aktem normatywnym, który ich zdaniem jest niezgodny z Konstytucją. Po drugie, związani są terminem: od ostatecznego zastosowania wobec skarżącego danego aktu normatywnego nie minął rok. Podmiot, do którego wystąpiła jednostka, w ciągu miesiąca podejmuje decyzję, czy wystąpi w tej sprawie do Sądu Konstytucyjnego. W praktyce, raz zdarzyło się (w 2014 r.), że w tym trybie Izba Reprezentantów Zgromadzenia Narodowego Republiki Białoruś wystąpiła do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją określonych przepisów kodeksu postępowania karnego i Sąd orzekł ich niezgodność z Konstytucją. W typowej dla białoruskiej praktyki sytuacji, na kilkadziesiąt prośb obywateli w ciągu roku o wystąpienie o wszczęcie postępowania przed Sądem Konstytucyjnym, kompetentne do tego organy odmawiają złożenia wniosku do Sądu Konstytucyjnego.

Druga ze znanych prawodawstwu białoruskiemu procedur zwracania uwagi przez obywateli na niezgodność przepisów prawa z Konstytucją jest bardziej (niż pierwsza z procedur) odformalizowana, a przy tym ma cechy skargi powszechnej na naruszanie Konstytucji. Obywatele (podobnie jak organy władzy publicznej, organizacje społeczne) mogą zwracać się do Sądu Konstytucyjnego z informacjami o występowaniu w aktach normatywnych luk, sprzeczności i niedookreśloności. W takiej sytuacji Sąd Konstytucyjny jest kompetentny z urzędu wszcząć postępowanie i sprawę rozstrzygnąć. Może orzec, że w przepisach prawa ma miejsce luka, sprzeczność lub zachodzi niedookreśloność przepisów prawa i wystąpić do organu właściwego kompetencyjnie o dokonanie zmiany prawnej. Nie licząc obligatoryjnie przeprowadzanej prewencyjnej kontroli zgodności ustaw z Konstytucją przed ich podpisaniem przez Prezydenta, jest to najczęściej wykorzystywana kompetencja Sądu Konstytucyjnego. Sąd Konstytucyjny skorzystał z niej ponad 200 razy.

Skargi konstytucyjnej nie dopuszcza także ustawodawca uzbecki. Jednostka może natomiast wystąpić do Sądu Konstytucyjnego, jeśli uzna, że jej

wolności lub prawa są naruszone w drodze dowolnego aktu normatywnego obowiązującego na terytorium Uzbekistanu, konstytucja lub ustawa autonomicznej Republiki Karakałpackiej jest niezgodna z Konstytucją lub ustawą Uzbekistanu bądź prosi o dokonanie wykładni norm Konstytucji lub ustawy. Jeżeli Sąd Konstytucyjny uznaje wystąpienie jednostki za zasadne, wówczas podejmuje sprawę i ją rozstrzyga²².

VI. Charakter prawny i moc prawna rozstrzygnięć sądów konstytucyjnych

Charakter prawny rozstrzygnięć sądów konstytucyjnych jest przedmiotem pogłębionych analiz w doktrynie państw regionu. Są one analizowane z punktu widzenia ich normatywnego charakteru, posiadania cech właściwych dla aktów normatywnych oraz ich precedensowego charakteru. Akcentuje się, że w tym zakresie nie poddają się one jednoznacznej klasyfikacji²³. Orzeczenia sądów konstytucyjnych są ostateczne. Nie podlegają ani zaskarżeniu ani oprotestowaniu (zmianie)²⁴. Obowiązują bezpośrednio i nie wymagają potwierdzenia przez inny podmiot²⁵. W Kazachstanie dopuszcza się (co rzadko, ale ma miejsce w praktyce) możliwość zmiany wyroku Rady Konstytucyjnej na wniosek Prezydenta lub z inicjatywy samej Rady. Może do tego dojść w trzech sytuacjach. Po pierwsze, gdy zmianie uległ przepis Konstytu-

²² Więcej na ten temat zob. А.В. Чаптыков, *Субъекты права на обращение в Конституционный суд Российской Федерации: проблемы теории и практики: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Абакан 2007, s. 44–46.

²³ Zob. np. А.А. Манасян, *Место решений Конституционного Суда в правовой системе Республики Армения*, „*Studia Politologiczne*” 2014, vol. 32 i literatura tam przywołana. Н.С. Бондарь, *Судебный конституционализм. Доктрина и практика*, Москва 2016, s. 128–169.

²⁴ А. Джагарян, *Вмененная безупречность: решения Конституционного Суда Российской Федерации и правовое качество. Ответ на статью А. Петрова*, „*Сравнительное конституционное обозрение*” 2014, № 2, s. 116.

²⁵ С.Г. Голубицкая, *Решения Конституционного Суда Российской Федерации в правовой системе России (Теоретические и практические вопросы): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Москва 2002, s. 121–122; А.М. Кальяк, *Исполнение решений конституционных судов: вопросы теории и практики: на материалах постсоциалистических государств: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Томск 2006, s. 32.

cji, na podstawie którego było podjęte orzeczenie. Po drugie, gdy zaistniały nowe, istotne dla sprawy okoliczności i po trzecie (tylko z inicjatywy Prezydenta), można zmienić orzeczenie w interesie ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, suwerenności i integralności terytorialnej państwa.

Typowo, orzeczenia wchodzi w życie z dniem ich ogłoszenia (w Kazachstanie, Mołdowie – z dniem przyjęcia). Natomiast na Białorusi, jeżeli w innych aktach nie przewidziano innego terminu, orzeczenie wchodzi w życie z dniem jego przyjęcia.

Na Białorusi rozstrzygnięcia Sądu Konstytucyjnego są klasyfikowane przez ustawodawcę jako normatywne akty prawne. Akty prawne, ich poszczególne przepisy, uznane za niezgodne z Konstytucją, nie mają mocy prawnej.

W państwach regionu dominuje prosta klasyfikacja orzeczeń sądów konstytucyjnych. Podział na orzeczenia o zgodności i niezgodności kontrolowanego aktu normatywnego czy zawartego w nim przepisu z konstytucją. Bardziej szczegółowy podział orzeczeń sądu konstytucyjnego przewidziano w ustawodawstwie armeńskim. Zgodnie z przepisami ustawy o Sądzie Konstytucyjnym, Sąd może także orzec o uznaniu kontrolowanego przez niego aktu normatywnego lub zawartego w nim przepisu za zgodny z Konstytucją w rozumieniu ustalonym przez Sąd Konstytucyjny w danym wyroku. W danym rozumieniu, ustalonym przez Sąd Konstytucyjny, akt ten (odpowiednio: zawarty w nim przepis) ma być stosowany (wyroki interpretacyjne Sądu Konstytucyjnego).

Ukraiński Sąd Konstytucyjny w podjętym orzeczeniu może określić tryb i czas jego wykonania, a także zobowiązać określone organy władzy państwowej do zapewnienia kontroli nad wdrożeniem orzeczenia. Przewidziana jest także odpowiedzialność administracyjna za niewykonanie orzeczenia Sądu Konstytucyjnego. Podobny mechanizm, co na Ukrainie, ma zastosowanie w Kazachstanie. Rada Konstytucyjna może samodzielnie określić tryb i okres wykonania podjętego przez nią orzeczenia. Jeżeli jej orzeczenie przewiduje zwiększenie wydatków państwowych lub zmniejszenie dochodów państwowych, to Rada Konstytucyjna ustala termin wykonania orzeczenia w porozumieniu z Rządem.

Problemem związanym z efektywnością sądownictwa konstytucyjnego w państwach regionu (podobnie jak w większości innych współczesnych państw)

jest procedura wykonywania orzeczeń sądów konstytucyjnych²⁶. W tym kontekście ważnym rozwiązaniem prawnym realizowanym przez państwa regionu, służącym wykonywaniu orzeczeń sądów konstytucyjnych, jest wdrożenie specjalnej procedury przygotowywania projektów aktów normatywnych mających na celu wykonanie orzeczeń sądów konstytucyjnych dotyczących niekonstytucyjności przepisów prawnych. Jej stosowanie ma gwarantować, że orzeczenia sądów konstytucyjnych znajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w obowiązujących przepisach prawnych i w zakresie maksymalnie szerokim realizowane są wartości konstytucyjne. W Kirgistanie w przypadku, kiedy Izba Konstytucyjna orzekła o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego lub przepisu w nim zawartego bądź z orzeczenia Izby Konstytucyjnej wynika konieczność usunięcia luki w systemie źródeł prawa, Rząd nie później niż w ciągu 4 miesięcy po opublikowaniu orzeczenia Izby Konstytucyjnej, wnosi do parlamentu projekt ustawy konstytucyjnej lub projekt ustawy wynikający z tego orzeczenia. Przedmiotowe projekty podlegają rozpatrzeniu przez parlament w trybie priorytetowym. Co tyczy się pozostałych aktów normatywnych uznanych przez Izbę Konstytucyjną za niezgodne z Konstytucją, to organ, który je wydał zobowiązany jest w ciągu 3 miesięcy doprowadzić do ich zgodności z Konstytucją. Organ, który zaniechał doprowadzenia do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub w sposób niewystarczający wykonał ten obowiązek, ponosi odpowiedzialność prawną.

W Mołdowie Rząd w ciągu 3 miesięcy od dnia opublikowania orzeczenia Sądu Konstytucyjnego przedkłada parlamentowi projekt ustawy o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do ustawy, której przepisy zostały uznane za niezgodne z Konstytucją lub o uznaniu, że utraciły one moc prawną. Przedmiotowy projekt ustawy parlament rozpatruje w trybie priorytetowym. Jeżeli zaś za niekonstytucyjne zostały uznane akty normatywne Prezydenta lub Rządu to w ciągu 2 miesięcy od opublikowania wyroku Sądu Konstytucyjnego są oni zobowiązani zmienić swój akt bądź przyjąć nowy akt. Podobne rozwiązania prawne zostały przyjęte w Federacji Rosyjskiej. Zgodnie z nimi, Rząd, nie później niż 3 miesiące po opublikowaniu orzeczenia Sądu Konstytucyjnego, wnosi do Dumy Państwowej projekt nowej ustawy lub zmiany, uzu-

²⁶ Zob. Ж.В. Начаева, *Эффективность исполнения решений Конституционного Суда РФ: проблемы теории и практики: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Новосибирск 2007, s. 162.

pełnienia ustawy uznanej przez Sąd Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją. Przedmiotowy projekt ustawy Duma Państwowa rozpatruje w trybie pilnym²⁷. Jak podnosi się w doktrynie rosyjskiej, w praktyce (pomimo przyjęcia odpowiedniej procedury postępowania) problem wykonalności orzeczeń wciąż pozostał aktualny.

W Kazachstanie przewiduje się, że rekomendacje i wnioski dotyczące ulepszenia ustawodawstwa zawarte w orzeczeniach Rady Konstytucyjnej podlegają obligatoryjnemu rozpatrzeniu przez właściwe organy państwowe, z obowiązkiem poinformowania Rady o podjętych przez nie działaniach. Specjalnej procedury wykonywania orzeczeń Sądu Konstytucyjnego w zakresie wniesienia zmian do obowiązujących aktów normatywnych, aby doszło do ich uzgodnienia z Konstytucją i pełnego wykonania orzeczenia Sądu Konstytucyjnego, nie przewiduje prawodawca białoruski. Oznacza to, i taka bywa praktyka, że orzeczenia Sądu pozostają niewykonane.

W Kirgistanie, orzeczenia sądów oparte na normach prawnych uznanych przez Izbę Konstytucyjną za niezgodne z Konstytucją, na wniosek strony, której prawa lub wolności zostały naruszone, mogą być wzruszone, a sprawa sądowa poddana ponownemu rozpoznaniu.

VII. Znaczenie ustrojowe sądów konstytucyjnych

Znaczenie ustrojowe sądów konstytucyjnych zależy nie tylko od ich prawnego ukształtowania, ale również od tego, jak ono jest postrzegane przez obywateli. Sąd konstytucyjny dopiero wówczas będzie zdolny wypełniać powierzoną mu rolę, jeśli duże grupy społeczne będą przekonane co do kluczowego znaczenia konstytucji²⁸ dla funkcjonowania systemu stosunków prawnych, społecznych, politycznych czy ekonomicznych. W tym rozumieniu, w państwach regionu sądu konstytucyjnego wypełniają zróżnicowane znaczenie w zakresie

²⁷ Więcej na temat specyfiki trybu pilnego zob. J. Zaleśny, *Priorytetowe postępowanie ustawodawcze na tle tzw. zwykłego postępowania ustawodawczego. Kilka uwag na tle doświadczeń rosyjskich*, [w:] *Instytucjonalne gwarancje zasady pluralizmu politycznego w Polsce na tle standardów europejskich*, red. M. Paździor. B. Szmulik, Lublin 2014.

²⁸ Б.С. Эбзеев, *Правовое государство. Конституционный суд. Учебное пособие*, Москва 1997, s. 135.

budowania praworządnych stosunków władzy, porządkowania relacji zachodzących między źródłami prawa. Najsprawniej realizowana jest podustawowa kontrola zgodności z konstytucją aktów normatywnych. Natomiast znacznie bardziej uwikłaną w podziały polityczne zachodzące w państwie, jest kontrola przede wszystkim aktów ustawodawczych i aktów prezydenckich. W tym zakresie odnotowuje się deficyty znaczenia sądownictwa konstytucyjnego. Dostrzega się, że jest ono podatne na oczekiwania i potrzeby władzy politycznej. W znacznej części państw poradzieckich sądy konstytucyjne są elementem utrwalającym preponderancję prezydenta w systemie rządów, co odbywa się kosztem naruszania wartości i zasad konstytucyjnych. Z kolei sami sędziowie konstytucyjni są traktowani przez duże grupy społeczne jako część systemu władzy publicznej, realizująca to samo, co inne segmenty władzy publicznej, tyle tylko, że z wykorzystaniem innych środków.

Odnotowuje się różnicę między konstytucyjnym umocowaniem sądownictwa konstytucyjnego, bazującym na rozwiązaniach tzw. europejskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa (w Kazachstanie – francuskiego), doktryną państw regionu, która nawiązuje do ustaleń doktryny europejskiej, a praktyką, która nie przystaje do praktyki państwa prawnego. Sądy konstytucyjne nie odgrywają istotniejszego znaczenia w urzeczywistnianiu wartości konstytucyjnych, w tym – w budowaniu systemu władzy zrównoważonej, niegodzącej w wolności i prawa jednostki. Trzeba przy tym brać pod uwagę, że konstytucje części państw regionu nie przewidują zrównoważonych systemów rządów, a wyraźnie prezydenta czynią organem, który ma harmonizować i koordynować działalność innych organów władzy publicznej i też w tym kierunku rozwijane jest orzecznictwo sądów konstytucyjnych. W ramach zachodzącego w państwach współczesnych sporu między prawem a polityką, w państwach poradzieckich (podobnie jak w znakomitej części państw współczesnych) prymat ma polityka, przy tym – zasadniczo polityka prowadzona przez prezydenta. Na tym tle wyróżnia się Sąd Konstytucyjny w Armenii, bardziej niż inne w regionie ukierunkowany na wypełnienie wartości konstytucyjnych.

Znamienną ewolucję przeszły sądy konstytucyjne w Federacji Rosyjskiej i na Białorusi. W Rosji, w październiku 1993 r., w ramach sporu między Prezydentem i Rady Najwyższej Sąd Konstytucyjny został rozwiązany, a uformowany na nowo, stał się organem uzasadniającym politykę prawotwórczą

Prezydenta. Na Białorusi, w początkowym stadium swojego istnienia (1994–1996), Sąd Konstytucyjny pełnił ważną rolę w zakresie budowania państwa prawnego, opartego na realizacji przepisów konstytucyjnych jako wyznaczających, a jednocześnie stabilizujących, ramy ustrojowe Białorusi. Wnosił istotny wkład w ochronę konstytucyjnych wolności i praw Białorusinów. Wskutek zmian politycznych zachodzących w państwie, od 1997 r. Sąd Konstytucyjny tracił wpływ na konstytucyjność obowiązującego prawa i podlegał ustrojowej marginalizacji. Stał się organem afirmującym działalność polityczną Prezydenta, a biorąc pod uwagę, jej zakresową niekonstytucyjność – organem zbędnym ustrojowo. Ustrojowo nie jest potrzebny organ, który swoje działania skupia na tym, jak uzasadnić decyzje podejmowane przez inne organy władzy publicznej. Z kolei na Ukrainie konflikty na tle wyboru sędziów Sądu Konstytucyjnego, skutkujące brakiem w nim kworum uniemożliwiają mu wykonywanie powierzonych zadań. W rezultacie, np. w 2006 r. Sąd nie rozpoznał ani jednej sprawy, a w latach 2016 czy 2017 – rozpoznał po kilka spraw²⁹.

VIII. Wnioski

Analiza regulacji prawnych dotyczących ustroju sądownictwa konstytucyjnego państw poradzieckich potwierdziła stawianą w pracy tezę, że w węższym bądź szerszym zakresie, bazuje on na rozwiązaniach prawnych przyjętych w państwach europejskich (odpowiednio: model austriacki i model francuski). Także doktryna badanej grupy państw odwołuje się do tradycji europejskiej doktryny sądownictwa konstytucyjnego. Natomiast odnotowano odstępstwa między modelem ustrojowym i jego doktrynalnym uzasadnieniem, a praktyką ustrojową znakomitej części państw poradzieckich. Z punktu widzenia ochrony prymatu konstytucji, w tym przede wszystkim ochrony wolności i praw jednostki, sądownictwo to bywa nieefektywne. W tym zakresie jego aplikacja odbiega od rozwiązań modelowych i ustaleń doktryny, ale – co wymaga w tym miejscu jednoznacznego uzupełnienia – jest to zjawisko powszechnie odnotowywane w świecie współczesnym. Sądownictwo konstytucyjne, jako

²⁹ Na ten aspekt pozycji ustrojowej ukraińskiego Sądu Konstytucyjnego zwraca uwagę A. Евсеев, *Самоограничение в деятельности Конституционного Суда Украины, „Сравнительное конституционное обозрение” 2018, № 2, s. 51.*

powołane do zapewnienia zrównoważenia władz i przez to ochrony wolności i praw człowieka, przeżywa kryzys. W praktyce, w państwach współczesnych przełamuje się podział władzy. Trwa permanentna walka uczestników stosunków politycznych o pierwszeństwo w systemie politycznym państwa, o narzucenie innym uczestnikom stosunków politycznych swojego stanowiska. W części państw walka o nadrzędną rolę w systemie władzy odbywa się z udziałem sądów. We współczesnych państwach odnotowuje się zjawisko sądokracji³⁰. Podobny proces nie zachodzi w jakimkolwiek państwie powstałym wskutek rozpadu ZSRR. W żadnym z nich sąd konstytucyjny nie wykazuje skłonności do dominacji nad pozostałymi uczestnikami stosunków władzy. W żadnym z państw regionu nie doszło do sądokracji. Sądy konstytucyjne nie podejmują próby wykroczenia poza przyporządkowane im kompetencje. Nie narzucają organom prawotwórczym swoich interpretacji przepisów konstytucyjnych. Pod pozorem badania konstytucyjności przepisów prawa nie próbują narzucać swoich subiektywnych, umocowanych w politycznych racjach, poglądów politycznych, przedstawiając je jako wyraz rozumowań prawniczych.

Bardziej zniuansowana jest ocena aplikacji sądownictwa konstytucyjnego w zakresie realizacji zasady władzy podzielonej i zrównoważonej. W większości państw regionu ustrojodawca bazuje na zasadzie władzy podzielonej, ale nie przewiduje jej zrównoważenia. W systemie władzy podzielonej dominującą pozycję ustrojową, przełamującą zasadę równości, powierza się prezydentom. Między innymi, pełnią oni rolę organów, które koordynują i harmonizują działalność innych organów władzy państwowej. Z tego też względu, skoro zasada władzy zrównoważonej nie jest zasadą konstytucyjną, to tym samym nie musi mieć ona odzwierciedlenia w orzecznictwie sądów konstytucyjnych. Jeżeli zaś bezpośrednio w przepisach konstytucji (jak w Azerbejdżanie, na Białorusi, w Federacji Rosyjskiej, Kazachstanie, Tadżykistanie, Uzbekistanie) powierzono prezydentowi pierwszeństwo ustrojowe w stosunku do pozostałych organów władzy państwowej i uczyniono go odpowiedzialnym za realizację najważniejszych dla państwa wartości (jak niepodległość, suwerenność czy integralność terytorialna) to pierwszeństwo to nie może być

³⁰ Szerzej na ten temat piszę wЯ. Залесны, *Защита доминирующей роли конституции и разделение власти – спор о методах создания права в современных государствах*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 48.

zakwestionowane przez sąd konstytucyjny. Także on zobowiązany jest afirmować je, co też ma miejsce.

Dewaluacja znaczenia sądów konstytucyjnych jest szczególnie dostrzegalna w tych państwach poradzieckich, w których orzekają one o ważności przeprowadzonych wyborów prezydenckich, parlamentarnych. Pomimo powtarzających się w ich trakcie naruszeń przepisów prawa wyborczego (w różnym zakresie wpływających na wynik wyborów) sądy konstytucyjne potwierdzają prawidłowość przeprowadzenia wyborów, a tym samym – prawo wybranych osób do pełnienia określonych funkcji.

W części państw regionu ustrój sądu konstytucyjnego i jego wpływ na kształtowanie obowiązującego prawa, uległy istotnym zmianom. Na Białorusi w pierwszym etapie swojej działalności (1994–1996) Sąd Konstytucyjny wносił istotny wkład w zapewnienie realizacji norm prawnych zawartych w Konstytucji, w ochronę wolności i praw obywatela. Odgrywał ważną rolę w zapewnieniu podziału i równowagi władz w państwie. Efektywnie wykonywał powierzone mu zadania. Status Sądu Konstytucyjnego i jego znaczenie ustrojowe uległy zredukowaniu w ramach konsolidacji systemu politycznego wokół urzędu Prezydenta. Prezydent jest gwarantem wartości najważniejszych dla Białorusi (suwerenność, bezpieczeństwo, integralność terytorialna, stabilność), gwarantem Konstytucji, praw i wolności człowieka i obywatela. W całej rozciągłości podejmuje działania na rzecz ich realizacji. Pozycja ustrojowa Prezydenta nie dopuszcza istnienia rzeczywistej kontroli konstytucyjności aktów prawnych wydawanych przez niego czy też podejmowanych z jego inspiracji. Istnienie takiego organu oznaczałoby podważenie ról ustrojowych Prezydenta i jako takie nie może mieć miejsca.

Nietypowe dla współczesnych państw były motywy reorganizacji sądownictwa konstytucyjnego w Kirgistanie. Sąd Konstytucyjny prowadził działalność wypaczającą ideę niezależnego organu kontroli konstytucyjności prawa. Podejmował stanowiska motywowane politycznie, wkraczając w interakcje o politycznej proveniencji i politycznych konsekwencjach. W zawiśłych przed nim sprawach popierał urzędującego Prezydenta, a kiedy ten – w drodze zdarzeń rewolucyjnych – upadł – popierał jego następcę. Spadek zaufania uczestników stosunków politycznych i prawnych do tak działającego Sądu Konstytucyjnego powiązany z uznaniem potrzeby, że w systemie prawnym niezbędny jest niezależny, niewikłany politycznie organ kontroli

konstytucyjności prawa, służący ochronie konstytucyjnego podziału władzy i realizacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki, spowodował rozwiązanie Sądu Konstytucyjnego i utworzenie w jego miejsce nowego organu – Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego. Podobne, jak w Kirgistanie, zaangażowanie Sądu Konstytucyjnego w utrwalanie władzy Prezydenta miało miejsce na Ukrainie, przede wszystkim w 2010 r. Inaczej jednak niż w Kirgistanie, nie doprowadziło ono do rozwiązania tego organu.

Podobnie jak w Kirgistanie, zastąpienie Sądu Konstytucyjnego innym organem (Radą Konstytucyjną) miało miejsce w Kazachstanie. Odbyło się to z radykalnie odmiennych powodów niż w Kirgistanie. Nie miały one charakteru sytuacyjnego. Były związane nie tylko z negatywną praktyką dotychczas działającego organu kontroli konstytucyjności prawa. Wynikały z prezydenckiego przekonania, że w nowy sposób trzeba określić ustroj państwa i odwołać się do innych wzorców ustrojowych niż dotychczas – nie do tzw. europejskiego modelu kontroli konstytucyjności prawa, ale do rozwiązań francuskich. I na wzór francuski (nie tylko co do samej nazwy organu – Rada Konstytucyjna) utworzono Radę Konstytucyjną.

Istotna zmiana pozycji ustrojowej Sądu Konstytucyjnego miała miejsce w 2015 r. w Armenii. Wiązała się ona z aprobatywną oceną jego działalności i uznaniem, że Sąd Konstytucyjny – w zakresie szerszym niż dotychczas – powinien być zaangażowany w stabilizowanie ustroju państwa. Z tego powodu został doposażony w kolejne kompetencje, jak rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między konstytucyjnymi organami państwa, oceną zgodności z Konstytucją projektu zmiany Konstytucji, a także zgodności z Konstytucją zagadnień przedkładanych w referendum czy też prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw inicjowana przez Prezydenta.

W państwach poradzieckich sądownictwo konstytucyjne wzmacnia budowanie ustroju państwa na podstawie wartości i zasad konstytucyjnych. Ukierunkowuje na nie tworzone prawo, w szczególności rangi podstawowej. Zarazem jednak, jako część składowa systemu organów władzy publicznej, zależne jest od procesów zachodzących w całym systemie, w tym podzielanego przez kluczowych uczestników stosunków władzy prymatu rozwiązań politycznych względem prawnych.

Literatura

- Блохин П., *Двойной юбилей. Конституционное правосудие на службе прав человека*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2016, № 2.
- Бондарь Н.С., *Судебный конституционализм. Доктрина и практика*, Москва 2016.
- Герасимова Е.В., *Конституционная жалоба как полномочие Конституционного Суда России и Федерального конституционного суда Германии: сравнительно-правовой анализ*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2010, № 4.
- Евсеев А., *Самоограничение в деятельности Конституционного Суда Украины*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2018, № 2.
- Залесны Я., *Защита доминирующей роли конституции и разделение власти – спор о методах создания права в современных государствах*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 48.
- Кампо В., *Проблемы и перспективы развития украинской модели конституционной юстиции*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2011, № 3.
- Кравец И.А., *Конституционное правосудие: теория судебного конституционного права и практика судебного конституционного процесса*, Москва 2017.
- Макили-Алиев К., *Конституционное судопроизводство в Азербайджанской Республике*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 32.
- Маклаков В.В., *Конституционный контроль в зарубежных странах*, [w:] *Конституционный контроль в зарубежных странах*, red. В.В. Маклаков, Москва 2007.
- Манасян А.А., *Место решений Конституционного Суда в правовой системе Республики Армении*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 32.
- Нарутто С. В., *Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации: Научно-практическое пособие*, Москва 2011.
- Несмеянова С.Э., Хабриева Т.Я., *Подведомственность дел*, [w:] *Конституционный судебный процесс*, red. М.С. Саликов, Москва 2004.
- Пугачев А.Н., *Судебный конституционный контроль: учеб.-метод. комплекс для магистрантов юрид. спец.*, Новополюцк 2009.
- Шаповал В., *Статус Конституционного Суда Украины в контексте принципа разделения властей*, [w:] *Конституционный Суд как гарант разделения властей. Сборник докладов*, Москва 2004.
- Эбзеев Б.С., *Правовое государство. Конституционный суд. Учебное пособие*, Москва 1997.