

Kilka uwag o konstytucyjnej regulacji instytucji głowy państwa w Republice Łotewskiej (ze szczególnym uwzględnieniem antecedencji historycznych i specyfiki rozwiązań ustrojowych)

Some Remarks on the Constitutional Regulation of the Institution of the Head of State in the Republic of Latvia (with Particular Attention to the Historical Antecedents and Peculiarities of Constitutional Solutions)

Abstract

This paper aims to introduce the Polish reader to some of the specifics of Latvian constitutional solutions. The author primarily discusses the particulars of the Latvian constitution, a unique example of a legal act that had been practically ineffective for many years being restored to its former binding force. In the 1990s, Latvia restored the legal force of the 1922 constitution, which had ceased to be in force in 1934 following the coup d'état (i.e. before the Soviet occupation of the country). In this context, the paper draws attention to the values that guided the creators of this constitution and the historical events that formed its foundation. The author attempts to identify solutions that are specific to Latvia and that define the relationship between the executive power (primarily the president) and the legislature. Ultimately, the author concludes that it is justified to view the Latvian constitutional solutions as a specific form of rationalisation of the parliamentary-cabinet system. The main argument in favour of this view is the unique solution of the president actually being politically responsible before parliament. The final section of the paper considers the potential for adopting certain Latvian solutions in the event of changes to the Polish constitution.

SŁOWA KLUCZOWE: Łotwa,
konstytucja, historia, parlament,
prezydent, system

KEYWORDS: Latvia, constitution,
history, parliament, president,
system

1

Łotwa choć geograficznie bliska Polsce i dzieląca z nią (przynajmniej w pewnym zakresie) losy historyczne^[1], nie należy do obszarów poddanych szczególnie intensywnej eksploracji nauki polskiej^[2]. Dotyczy to także konstytucjonalizmu łotewskiego. Niniejszy artykuł stanowi próbę przedstawienia jednego z mniej znanych aspektów ustroju Łotwy – specyficznych relacji między egzekutywą (a w szczególności – prezydentem) i legislatywą, których źródłem są w dużym stopniu uwarunkowania historyczne.

Podstawowym przedmiotem zainteresowania w tym artykule jest oczywiście ustawa zasadnicza Łotwy (z 1922 r.)^[3]. W pewnym zakresie

¹ Nie wnikając w nadmierne szczegóły przypomnieć wypada, że dzisiejsze terytorium Łotwy to część historycznych Inflant, obszaru, który odegrał bardzo istotną rolę w polskich dziejach.

² Świadczy o tym niezwykle skromna lista relatywnie pełnych syntez historii Łotwy i dotyczących tego kraju kompleksowych opracowań konstytucyjnoprawnych. Najczęściej polscy autorzy zajmują się wybranymi okresami historycznymi, relacjami polsko-łotewskimi, czy tworzą krótkie opracowania na potrzeby popularnonaukowe czy części składowe prac zbiorowych (obejmujące np. zagadnienia ustroju wielu państw europejskich). Tytułem przykładu można wspomnieć tu m.in. opracowania o stosunkach polsko-łotewskich w dwudziestoleciu międzywojennym: Piotr Łossowski, *Łotwa nasz sąsiad. Stosunki polsko-łotewskie w latach 1918-1939* (Warszawa: Wydawnictwo Mozaika, 1990) i Andrzej Skrzypek, *Stosunki polsko-łotewskie 1918-1939* (Gdańsk: Instytut Bałtycki w Gdańsku, 1997). Wśród nielicznych wyjątków od powyższych reguł można odnotować chociażby: Ireneusz T. Kolendo, *Łotwa – zarys dziejów narodu i państwa. Od czasów najdawniejszych do początku XXI* (Łódź: Wydawnictwo Księży Młyn Wydawniczy, 2014); Łukasz Makowski, *System polityczny Łotwy i jego związki ze sferą gospodarczą w dobie trzeciej fali demokratyzacji* (Katowice-Toruń: Uniwersytet Śląski- Wydawnictwo Adam Marszałek, 2010); Przemysław Kierończyk, *Państwo łotewskie. Geneza i ustrój konstytucyjny* (Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji, 2008).

³ Uchwalono ją 15 lutego 1922 r., weszła w życie 7 listopada 1922 r. Opublikowana w *Valdibas Vēstnesis* z 30 czerwca 1922 r., nr 141. Polskie tłumaczenie pierwotnego tekstu w: *Nowe konstytucje przełożone pod kierunkiem dra Juljana Makowskiego* (Warszawa: Nakładem Księgarni F. Hoesicka, 1925), 137-154. Najnowsze, polskie tłumaczenie wydane w formie publikacji książkowej – *Konstytucja Łotwy*, red. Leszek

niezwykła, zarówno w skali europejskiej, jak i światowej. Autor tego artykułu wielokrotnie już porównywał aktualną konstytucję łotewską do *sui generis* „kapsuły czasu” czy „owada w bursztynie”^[4]. Stanowi ona bowiem dosyć unikalny przykład realnego przywrócenia w pełni mocy obowiązującej konstytucji po upływie całych dziesięcioleci. Na początku lat dwięćdziesiątych, po długotrwałej okupacji radzieckiej^[5] kraj ten powrócił w pełni do rozwiązań konstytucyjnych z początku lat dwudziestych^[6]

Garlicki (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2001). Warto jednak przypomnieć, że od wydania tłumaczenia polskiego przez Wydawnictwo Sejmowe w 2001 r. akt ten był już nowelizowany. Aktualny tekst konstytucji w języku łotewskim: *Latvijas Republikas Satversme*. <https://likumi.lv/doc.php?id=57980>; w języku angielskim – *The Constitution of the Republic of Latvia*. <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution>.

⁴ Zob. np. Kierończyk, *Państwo łotewskie*, 70; Przemysław Kierończyk, „Republika Łotewska”, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. Paweł Sarnecki (Warszawa: Wolters Kluwer, 2007), 266; Przemysław Kierończyk, „Egzekutywa w systemie konstytucyjnym Łotwy” *Studia Europejskie*, t. XV, red. Krzysztof Łokucijewski, Leszek Starosta (Gdynia: Wydawnictwo Instytutu Studiów Europejskich 2006), 71.

⁵ Państwa bałtyckie konsekwentnie określają okres po 1940 r. okupacją, podkreślając jednocześnie, że w latach 1990-1991 nie doszło do „wyjścia” republik bałtyckich ze składu ZSRR, tylko do zakończenia stanu okupacji. Zob. np. wypowiedź byłego prezydenta Litwy Valdas Adamkusa: „Litwa z punktu widzenia prawa międzynarodowego nigdy nie była częścią Związku Radzieckiego” *Niezavisimaja Gazieta*, 18 sierpnia 2004. Strona rosyjska pozostaje natomiast na stanowisku państwowego charakteru republik bałtyckich w okresie przynależności do ZSRR. Oczywiście w kontekście potencjalnych roszczeń odszkodowawczych państw bałtyckich wobec Rosji oraz konfliktu w Ukrainie spór ten nie ma tylko charakteru naukowo-historycznego. Zob. Przemysław Kierończyk, „Problem odszkodowań w stosunkach litewsko-rosyjskich. Próba analizy potencjalnych argumentów strony rosyjskiej” *Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji*, nr 2 (2006): 69-105. Zob. także: Karol Karski, *Rozpad Związku Radzieckiego a prawo międzynarodowe* (Warszawa: Bellona, 2015), 42-51; *State continuity of the Baltic states*. https://en.wikipedia.org/wiki/State_continuity_of_the_Baltic_states, a także uwagi dotyczące granic czasowych dla możliwego przywrócenia władzy państwowej bezprawnie pozbawionej swego funkcjonowania przez inne państwo – Lech Antonowicz, „Rozpad ZSRR ze stanowiska prawa międzynarodowego” *Państwo i Prawo*, nr 9 (1992): 27.

⁶ Złożonym problemem jest kwestia obowiązywania konstytucji łotewskiej w okresie 1934-1940 (czyli po autorytarnym zamachu stanu dokonany przez Kārlis Ulmanis), a także zagadnienie jej obowiązywania po roku 1940 (na emigracji). Zasadniczo można przyjąć, że choć konstytucja nie została formalnie uchylona, to jej realne obowiązywanie zakończyło się w roku 1934 (czyli na 6 lat przed aneksją Łotwy przez ZSRR). Zob.: Piotr Łossowski, *Kraje bałtyckie na drodze od demokracji parlamentarnej do dyktatury (1918-1934)* (Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1972), 201-228 i 283; Przemysław Kierończyk,

(oczywiście później – w miarę potrzeb – je nowelizując^[7]).

Obowiązująca dziś łotewska ustawa zasadnicza należy dokładnie do tej samej generacji konstytucji co polska konstytucja marcowa i pierwsze „duże” konstytucje dwóch pozostałych „państw bałtyckich”^[8]: Litwy (z 1922 r.)^[9]

„Wstęp”, [w:] *Konstytucja Łotwy* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2001), 12-13; Przemysław Kierończyk, „Kilka uwag o genezie i specyfice konstytucji łotewskiej” *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. XIV (2005): 283. W literaturze łotewskiej można spotkać jednak inną opinię (opartą chociażby na deklaracji łotewskich parlamentarzystów na emigracji z roku 1948) – że choć większość przepisów konstytucji wówczas realnie nie była respektowana (co było niemożliwe z oczywistych względów – generalnie autorytarnego charakteru państwa i chociażby przejęcia przez rząd funkcji parlamentu), to jednak konstytucja była stosowana w zakresie „szczątkowym”, a skoro formalnie nie została uchylona – to pozostawała w mocy. Zob. Ringolds Balodis, Jānis Pleps, „First Century of the Satversme: Constitutional Development and Perspectives” *Journal of the University of Latvia. Law*, nr 16 (2023): 91. W przypadku władz emigracyjnych Łotwy sytuacja jest jeszcze bardziej złożona, gdyż trudno mówić o ukształtowaniu się w pełni łotewskich struktur państwowych na emigracji. Właściwie można mówić jedynie o stałym o działaniu służby dyplomatycznej. Zob. *Latvian diplomatic service in exile*. https://en.wikipedia.org/wiki/Latvian_diplomatic_service_in_exile.

⁷ Listę nowelizacji konstytucji łotewskiej od lat 90. do współczesności można bez trudu stworzyć w oparciu o teksty dostępne na stronach internetowych wymienionych w przypisie 2. Zmian tych jest dosyć dużo i bywają obszerne (choćby wprowadzają one preambułę do konstytucji, czy katalog praw i wolności, nie występujący w pierwotnym tekście), ale nie zmieniają one zasadniczo pierwotnego systemu rządów wprowadzonego przez tą ustawę zasadniczą w latach 20. ubiegłego wieku.

⁸ Jest oczywiste, że (obejmujący Łotwę, Litwę i Estonię) termin państwa (kraje) bałtyckie, *Baltic states* (ang.), czy Прибалтика (rus.) nie jest do końca szczęśliwy, czy nawet poprawny. Nieznający kompletnie zagadnienia czytelnik może zasugerować się, że określenie to obejmuje wszystkie państwa położone nad Bałtykiem (np. łącznie z Polską, Niemcami, czy niektórymi krajami nordyckimi), albo, że trzy państwa bałtyckie stanowią swoistą „jedność” w aspekcie etnicznym czy historycznym – a tak przecież nie jest. Z drugiej strony – termin jest tak utrwalony na poziomie językowym, a dodatkowo – mimo wszystko – jednoznaczny, że chyba już nie ma najmniejszej potrzeby z nim polemizować (co zresztą autor niniejszego artykułu przed laty niepotrzebnie czynił). Podkreślić także wypada, że jest on stosowany także w językach państw bałtyckich: *Baltija* (łot.) *Baltijos šalis* (lit.), *Baltimaad* (est.). Zob. np. uwagi dotyczące pojęcia „państw bałtyckich” w: P. Kierończyk, „Recenzja: J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000,” *Przegląd Sejmowy* nr 4 (2000): 125-126; Jacek Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii* (Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2004), 11-12.

⁹ Vyriausybės Žinios z 6 sierpnia 1922 r., nr 100.

i Estonii (z 1920 r.)^[10], a także innych państw europejskich (tworzących czy reorganizujących swoją państwowość po dramacie pierwszej wojny światowej). Podstawowa różnica polega na tym, że tamte konstytucje już zasadniczo dawno nie obowiązują, a przywracanie ich mocy obowiązującej (jeżeli sporadycznie miało miejsce) ograniczało się w praktyce sfery symboliki i miało potwierdzić tezy o ciągłości państwowej, tudzież o zakończeniu okresu okupacji radzieckiej, a nie „wychodzenia ze składu ZSRR”^[11]. Łotewska konstytucja pozostaje natomiast wiążącym prawnie dziedzictwem podstawowych założeń konstytucjonalizmu bałtyckiego z lat dwudziestych ubiegłego wieku. Udało się tym samym Łotyszom zachować, czy może raczej przenieść w czas dzisiejszy wartości, które stały u podstaw ustawy zasadniczej sprzed stulecia^[12]. I już sam ten fakt jest oczywistym

¹⁰ Riigi Teataja z 9 sierpnia 1920 r., nr 113/114.

¹¹ Jeżeli przywracano ich moc obowiązującą – to nader symbolicznie. Na przykład: Rada Najwyższa Litwy przywróciła (11 marca 1990 r.) formalnie obowiązywanie konstytucji Litwy z 1938 r. (z pominięciem znacznej części jej przepisów). Jednak niezwłocznie – tego samego dnia – uchylono jej obowiązywanie i przyjęto konstytucję tymczasową, która była właściwie odpowiednio znowelizowaną konstytucją Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Zob. *Viedomosti Vierchovnogo Sovieta i Pravitielstva Litovskoj Riespubliki* z 31 marca 1990 r., nr 9, poz. 222, 223, 224. Zob. także Przemysław Kierończyk, „Restytucja niepodległości Litwy. Akty Rady Najwyższej z 11 marca 1990 r.” *Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji*, nr 4 (2007): 69-90. Podobne kroki, odnośnie do konstytucji estońskiej z 1938 r., podjął w 1990 r. parlament Estonii. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych*, 129, 136. W przypadku polskim pomysły restytucji konstytucji kwietniowej np. w formie proponowanej przez Konfederację Polski Niepodległej restytucji niepodległej Rzeczypospolitej – zob. np. Marian Kallas, *Projekty konstytucyjne 1989-1991* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1992), 12-13, były traktowane raczej (i zdaniem autora – słusznie) jako niezbyt realne propozycje ustrojowe. Zauważyć przy tym wypada, że łotewska konstytucja z 1922 r., przy całej swej pewnej archaiczności, z pewnością lepiej nadawała się na fundament nowoczesnego państwa demokratycznego, niż polska konstytucja kwietniowa – dostosowana do potrzeb państwa autokratycznego i kumulująca władzę państwową w rękach prezydenta. Zob. Przemysław Kierończyk, „Problem legalności konstytucji kwietniowej w świetle koncepcji „restytucji niepodległości” *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni*, z. 12 (2009) oraz Przemysław Kierończyk, „O różnicy pomiędzy zmianą a rewizją, czyli sygnalizacja jeszcze jednego naruszenia prawa przy uchwalaniu konstytucji kwietniowej” *Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji*, nr 7 (2008).

¹² Już 4 maja 1990 r. wybrana w wolnych wyborach Rada Najwyższa przyjęła deklarację o restytucji niepodległości Republiki Łotewskiej, w której była mowa także o przywróceniu mocy obowiązującej konstytucji z 1922 r. W deklaracji jednak zawieszono – czasowo -obowiązywanie tej ustawy zasadniczej, z wyjątkiem

powodem, dlaczego specyfika łotewskiego konstytucjonalizmu jest tak interesującym tematem badawczym.

2 |

Okres budowy niezawisłych państwowości po pierwszej wojnie światowej należy do najważniejszych etapów w nowożytnej historii narodów bałtyckich^[13]. Można go porównać jedynie do okresu odrodzenia narodowego (druga połowa XIX w. i tzw. „trzeciego odrodzenia”^[14] – czyli procesu prowadzącego do odzyskania niepodległości w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia). Warto przy okazji wspomnieć o szerszym kontekście historycznym. W odróżnieniu do sytuacji Polski, która miała bogate, przedrozbiorowe tradycje państwowe, Łotwę, Litwę i Estonię jako

czterech artykułów (1, 2, 3 i 6) – odnoszących się do niepodległego i demokratycznego charakteru państwa, suwerenności narodu, terytorium republiki i zasad wyborów do parlamentu. Dopuszczono przejściową możliwość stosowania norm konstytucji Łotewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (tzw. „breżniewowskiej” z 1978 r.) i innych przepisów prawnych Łotwy Radzieckiej, o ile nie były one sprzeczne z ww. przepisami konstytucji z 1922 r. Zgodnie z deklaracją, ustawa zasadnicza z 1922 r. miała zacząć obowiązywać z momentem przyjęcia jej nowej redakcji. Zob. tekst deklaracji w: Eugeniusz Zieliński, *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR* (Warszawa: Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa, 1993), 280-282. Odnośnie do daty całkowitego przywrócenia mocy obowiązującej konstytucji (27 stycznia 1994 r.) – zob. Jacek Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Litwy i Estonii* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2000), 15; Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych*, 139-140. Szerzej o procesie restytucji konstytucji z 1922 roku w: Balodis, Pleps, *First Century of the Satversme*, 91-93.

¹³ Pojęcie „narodów bałtyckich” jest tu stosowane na zasadzie daleko idącego (aczkolwiek powszechnie stosowanego) uproszczenia, analogicznego do wyżej omówionego pojęcia „państw bałtyckich”. *Pro forma* można przypomnieć tylko, że Łotysze i Litwini to jedyne dziś istniejące narody z bałtyckiej grupy językowej (obejmującej ongiś także Prusów i Jądzwingów, nie wnikamy tu w pojawiające się niekiedy koncepcje odrębności etnicznej współczesnych Łatgalów, czy Żmudzinów). Estończycy należą natomiast do zupełnie odrębnej grupy narodów ugrofińskich.

¹⁴ Łotysze w odniesieniu do pojęcia odrodzenia (narodowego) używają terminu *Atmoda*. Można się w tym przypadku spotkać z różnymi metodami określania kolejnych „odrodzeń”, ale dosyć często spotyka się pogląd, że pierwsze z nich przypada na okres drugiej połowy XIX. wieku (odrodzenie narodowe), drugi – po pierwszej wojnie światowej (budowa niepodległej państwowości) i trzeci (na koniec lat osiemdziesiątych i początek dziewięćdziesiątych, czyli czas restytucji państwowości po okresie okupacji radzieckiej).

pełnoprawne podmioty prawa międzynarodowego organizowały przed stulecia narody, których samo poczucie świadomości etnicznej było jeszcze bardzo świeżej daty, a doświadczenia i dziedzictwo własnej państwowości – żadne (Łotwa i Estonia) lub nader specyficzne (Litwa)¹⁵. Dodajmy do tego, że narody te przez stulecia były poddane dominującym wpływom

¹⁵ W odróżnieniu od pozostałych republik bałtyckich Litwa ma bogate tradycje państwowe. Jest to prawdziwa teza, ale musi zostać uzupełniona odpowiednim komentarzem, gdyż trudno w pełni uznawać Litwę w znaczeniu historycznym za prostą poprzedniczkę aktualnej Republiki Litewskiej. Rzeczywiście w porównaniu do Estonii i Łotwy państwowość litewska jest niewątpliwie starej daty. W przypadku północnych sąsiadów Litwy możemy mówić tylko o około 100. letniej własnej tradycji w tym zakresie (z długotrwałą przerwą na okupację radziecką i niemiecką). Kształtowanie się feudalnych państw w przypadku tych narodów zostało brutalnie przerwane niemiecką (i duńską) agresją na początku XIII w. Od tej pory Łotysze i Estończycy tworzyli społeczeństwa chłopskie zdominowane pod każdym względem przez niemieckie wyższe warstwy społeczne. W przypadku Litwy było inaczej. Litwini potrafili obronić się przed obcymi agresorami i stworzyć potężne obszarem państwo – Wielkie Księstwo Litewskie. Dalszy ciąg historii jest znany prawie każdemu Polakowi. Na losach Polski i Litwy zaciążyła na wieki decyzja o unii – podjęta pod koniec XIV w. Z przeszkodami, ale konsekwentnie dwa państwa zaczęły budować jeden organizm – Rzeczpospolitą Obojga Narodów. Istotę złożoności dawnych polsko-litewskich losów bardzo trudno przy tym wyjaśnić – chociażby cudzoziemcowi. Nie pasują tu żadne, oczywiste wydawałoby się analogie – np. z Anglią i Szkocją. Znany wszystkim przykład Mickiewicza, który określał się mianem Litwina, czuł się polskim patriotą, a urodził się na ziemiach dzisiejszej Białorusi – to tylko sygnalizacja jednego z wielu problemów, z którymi trzeba się zmierzyć próbując przedstawić historię Litwy. Przypomnijmy zatem pokrótce, że Litwini, którzy dali Wielkiemu Księstwu Litewskiemu nazwę i dynastię panującą, stanowili w nim niewielką część ludności. Bardzo wcześniej nawet litewskie (w sensie etnicznym) elity tego państwa zaczęły ulegać wpływom słowiańskim. Proces ten rozpoczął się już przed unią z Polską. Wpływy kulturalne ruskie (dziś powiedzielibyśmy chyba „proto-białoruskie”) były na tyle atrakcyjne, że Litwinom zaczął grozić los Franków i Bułgarów – narodowego „rozmycia się” wśród bardziej „dojrzałej kulturalnie” i większej liczbie ludności podbitej. Unia z Polską i przyjęcie katolicyzmu ograniczyły przy tym proces białorusyzacji, ale go nie powstrzymały. Na to zaczęły się nakładać wpływy polskie, stopniowo coraz silniejsze. Proces był złożony, długotrwały i wymyka się prostemu zdefiniowaniu. Chociażby – przyjmowanie polskiego języka i kultury nie oznaczało automatycznego przyjmowania polskich uczuć patriotycznych przez elity litewskie. Jednak unifikacja kulturowa i polityczna Polski i Litwy trwała, nawet – paradoksalnie – także po rozbiorach. W jej efekcie wyższe warstwy społeczne Wielkiego Księstwa przejęły polski język, kulturę i świadomość narodową. Szlachcic litewski stał się „Litwinem mickiewiczowskim”. Cechowały go rozwinięte uczucia patriotyzmu lokalnego, ale jednocześnie świadomość przynależności ogólnopolskiej. Unifikacja zresztą w jakimś sensie objęła także inne warstwy ludności.

obcym – ekonomicznym, społecznym, kulturowym^[16]. A tworzyły je przez stulecia społeczności chłopów pańszczyźnianych, bez wykształconego poczucia wspólnoty narodowej^[17].

Wszystko to jednak miało ulec zmianie w ciągu około 40 lat odrodzenia narodowego ze społeczności nieuświadomionych etnicznie chłopów powstały nowoczesne narody „bałtyckie”, spajane mocnym poczuciem wspólnoty, wolą i świadomością polityczną, wartościową kulturą (mocno zakorzenioną w zachowanych tradycjach i kulturze ludowej^[18]). W niedalekiej przyszłości sprostały one wyzwaniu, którym była zbrojna walka o obronę niepodległości (1918-1920)^[19]. A wkrótce potem radykalne reformy rolne miały zakończyć wielowiekowe panowanie ekonomiczne „obcych” posiadaczy ziemskich (w przypadku Łotwy chodziło przede wszystkim o niemieckojęzycznych „baronów bałtyckich”^[20], a w konkretnym przypadku Łatgalii, czyli przedrozbiorowych Inflant Polskich, także

¹⁶ Oczywiście słowo „obym” jest daleko idącym uproszczeniem. Nie ma tu jednak miejsca na szczegółowe odniesienie się do zagadnienia – na ile polskie wpływy na Litwie i niemieckie (i w mniejszym, „łatgalskim” zakresie – polskie) na Łotwie i w Estonii były wpływami „obcymi”? Trudno przecież uważać „Litwinów w znaczeniu mickiewiczowskim” za „obcych” w dawnym Wielkim Księstwie Litewskim, a niemieckojęzycznych „baronów bałtyckich” zasiedziatych od stuleci w Inflantach za całkowicie „obcych” w tamtych społecznościach.

¹⁷ Jeszcze wiek wcześniej np. dla chłopu żmudzkiego naturalnym i zrozumiałym było, że awans społeczny wiąże się z zamianą rodzimego „narzecza” na język polski, jeszcze w 1863 roku powstanie polskie było także (przynajmniej w pewnym stopniu) powstaniem Litwinów, stanowiących z Polakami jeden naród polityczny, jeszcze na początku XIX w. Estończycy wcale nie byli Estończykami w rozumieniu etnicznym tylko *maa rahva* (ludem ziemi) – pozbawionym świadomości narodowej w dzisiejszym rozumieniu. Termin „naród estoński” pojawia się dopiero podczas XIX-wiecznego odrodzenia narodowego. Wcześniej społeczność chłopska określała siebie mianem „ludzie ziemi”, „tutejsi”, „krajanie”. Zob. Józef Darski, *Estonia. Historia, współczesność, konflikty narodowe* (Warszawa: Instytut Polityczny, 1995), 13. Sami Łotysze przekonywali się dopiero w połowie XIX wieku, że Kurlandczycy i „Polacy” z Łatgalii stanowią jeden naród (łotewskich mieszkańców Inflant Polskich, czyli Łatgalii, określano niegdyś potocznie mianem Polaków).

¹⁸ Dowodem tego może być chociażby treść i znaczenie łotewskiego eposu narodowego „*Lāčplēsis*”, napisanego w latach 1972-1887 przez Andrejsa Pulpursa.

¹⁹ Najbardziej pełne przedstawienie bardzo złożonego procesu zbrojnej walki o niepodległość Łotwy w: Tomasz Paluszyński, *Walka o niepodległość Łotwy 1914-1921* (Warszawa: Bellona 1999). Zob. także: Jan Rutkiewicz, *Wojsko łotewskie 1918-1940* (Warszawa: Barwa i Broń, 2005).

²⁰ O historii Niemców w krajach bałtyckich: Mirosław Cygański, Tadeusz Dubicki, *Niemcy wschodniobałtyccy w Estonii, na Łotwie i Litwie. Zarys dziejów do 1920 roku* (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2004).

polskojęzycznych posiadaczy ziemskich)^[21]. Narody bałtyckie także w sene- sie ekonomicznym stały się panami własnego losu.

3 |

Proces tworzenia niepodległych państw bałtyckich (w tym Łotwy) miał zatem charakter bardzo złożony. Występowały w nim elementy zarówno budowy świadomości narodowej (nieistniejącej wcześniej), swoistych zmagających o własny język i kulturę narodową^[22], ale także walki zbrojnej i radykalnych reform społeczno-ekonomicznych. Po stuleciach obcej domi- nacji, narody bałtyckie wreszcie stały się pełnoprawnymi gospodarzami zamieszkanymi przez siebie obszarów.

W takich okolicznościach nie dziwi zatem, że naród traktowano tam jako dobro najwyższe zarówno na poziomie debaty i walki politycznej czy zbrojnej, ale także *de iure* (czyli w lokalnym konstytucjonalizmie). Z tego właśnie wynikało nader konsekwentne podkreślanie w pierwszych konsty- tucjach państw bałtyckich znaczenia zasady suwerenności narodu (ludu). Idea szczególnie, najistotniejszej roli narodu oraz swoista „deifikacja” wła- dzy najwyższej przezeń sprawowanej, zarówno poprzez przedstawicieli w parlamencie, jak i bezpośrednio, przewija się z wielką konsekwencją i wyrazistością przez wszystkie pierwsze konstytucje państw bałtyckich (z łotewską włącznie).

Chociażby, nietypowo jak na ówczesną generację konstytucji europej- skich, wszystkie trzy pierwsze „duże” ustawy zasadnicze państw bałtyc- kich wprowadzały bardzo obszerne uregulowania dotyczące stosowania

²¹ Kompleksowe informacje o łotewskiej reformie rolnej z lat 20. ubiegłego wieku w: Andrejs Plakans, Charles Wetherell, *Agrarian Reform in Latvia: The Historical Context*. <https://www.ucis.pitt.edu/nceeer/1996-810-23-3-Plakans.pdf>.

²² Warto przypomnieć, że narody te były zagrożone zarówno germanizacją (Estończycy i większość Łotyszy), polonizacją (Litwini i część Łotyszy), ale także rusyfikacją. W przypadku Łotyszy najwyraźniejszym przejawem tej ostatniej był wprowadzony po powstaniu styczniowym (na około 40 lat) zakaz publikacji w rodzimym języku czcionką łacińską (obejmujący Łatgalię i analogiczny do podob- nego zakazu na Litwie). Zob. Tadeusz Zubiński *Ciche kraje* (Rzeszów: Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, 2006), 85-86 i Jerzy Ochmański, *Historia Litwy* (Wrocław-War- szawa-Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1990), 215-243.

form demokracji bezpośredniej^[23], gdy np. polskiej konstytucji marcowej ta instytucja była właściwie całkowicie nieobecna^[24].

Także emanacja narodu, czyli parlament^[25], miał w ówczesnej bałtyckiej myśli ustrojowej miejsce szczególne. Twórcy tamtejszych konstytucji ewidentnie chcieli usytuować go w pozycji organu niezwykle istotnego, wręcz dominującego w systemie aparatu państwowego. Towarzyszyła temu swoista „nieufność” w stosunku do egzekutywy. Skoro to nie ona była bezpośrednią reprezentacją odrodzonych narodów, nie zamierzano zatem umacniać jej pozycji ustrojowej^[26].

Najbardziej konsekwentni we wprowadzaniu powyższej wizji ustrojowej byli twórcy konstytucji estońskiej (uchwalonej 15 czerwca 1920 r.), która wprowadzała niektóre rozwiązania wręcz analogiczne do szwajcarskiego systemu rządów^[27], tworząc ciekawą syntezę systemów parlamentarno-gabinetowego i parlamentarno-komitetowego. Nie przewidywano w ogóle

²³ Przepisy konstytucji łotewskiej traktujące o instytucjach demokracji bezpośredniej były (i są) bardzo rozbudowane. Wymienić tu wypada przede wszystkim referendum, dotyczące: zmiany konstytucji (art. 77-80), rozwiązywania parlamentu (art. 48 i 50), odroczenia promulgacji ustawy przez głowę państwa (art. 72), innych zagadnień związanych z ustawodawstwem (art. 73-75). Ponadto ta ustawa zasadnicza знаła ludową inicjatywę ustawodawczą (art. 65 i 78) i ustrojodawczą (art. 78). W przypadku litewskim (konstytucji z 1922 r.) były to: ludowa inicjatywa ustawodawcza (§ 20 ustawy zasadniczej), inicjatywa konstytucyjna (§ 102), inicjatywa referendum konstytucyjnego (§ 103) i prawo petycji do parlamentu (§ 19). Konstytucja estońska (z 1920 r.) przewidywała natomiast: inicjatywę ludową dotyczącą ustaw (§ 29-34), inicjatywę konstytucyjną (§ 87) i prawo skarg (§ 15).

²⁴ Druga Rzeczpospolita знаła z form demokracji bezpośredniej jedynie „narzuczone odgórnie” przez zwycięskie mocarstwa plebiscyty na Górnym Śląsku oraz Warmii i Mazurach. Co prawda Wacław Komarnicki posługiwał się pojęciem plebiscytów omawiając rozwiązania ustrojowe wprowadzone konstytucją kwietniową, ale ewidentnie w odniesieniu do wyborów powszechnych prezydenta (możliwych w pewnej sytuacji). Zob. Wacław Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system* (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2006 (reprint wydania wileńskiego z 1937 roku), 208.

²⁵ Szerzej o roli parlamentów państw bałtyckich w omawianym okresie historycznym w: Przemysław Kierończyk, „Wizja silnego parlamentu w pierwszych konstytucjach państw bałtyckich” *Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji*, nr 1 (2005); Przemysław Kierończyk, *Nadrzędność parlamentu – mit czy realna alternatywa ustrojowa. Analiza wybranych przykładów* (Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji, 2009), 189-204, 218-240.

²⁶ Szerzej o zagadnieniu w: Przemysław Kierończyk, „O specyfice pierwszych konstytucji państw bałtyckich” *Studia Iuridica Toruniensia*, t. XIII (2013): 35-65.

²⁷ Zwanego parlamentarno-komitetowym (lub systemem rządów zgromadzenia), nie wnika się w tym miejscu w ewentualne różnice między tymi określeniami.

instytucji prezydenta, lecz premierowi przysługiwał tytuł głowy państwa (*Riigivana*^[28]). Wbrew zaszczytnej nazwie nie miał on silnej pozycji ustrojowej, nawet w relacji do ministrów był tylko „pierwszym wśród równych”. Korespondowało z tym powoływanie członków rządu – czynił to bezpośrednio parlament (*Riigikogu*), któremu egzekutywa była całkowicie podległa w wykonywaniu swoich zadań ustrojowych, będąc tym samym swoistą komisją wykonawczą rządzących, koalicyjnych frakcji parlamentarnych. Kompetencje parlamentu były przy tym wielofunkcyjne. Dysponował pełnią władzy ustawodawczej, władzą kontrolną, sprawował również nadzór nad władzą sądowniczą^[29]. Co ciekawe, sprawował także kontrolę nad gospodarczą działalnością zakładów czy przedsiębiorstw państwowych, realizując tym samym właściwie kompetencje w pełni typowe dla egzekutywy, co dodatkowo potwierdzało jego supremację nad innymi władzami^[30].

Ówczesni ustrojodawcy łotewski i litewski nie byli aż tak radykalni i w tamtejszych konstytucjach dominacja parlamentu nie była tak silnie zaakcentowana. Bardziej przypominały one typowe rozwiązania parlamentarno-gabinetowe. Wprowadzały instytucję prezydenta i na pewno nie redukowały pozycji rządu do komitetu wykonawczego parlamentu. Jednak w obu tych konstytucjach wprowadzono swoiste rozwiązanie – odpowiedzialność polityczną prezydenta przed parlamentem, naruszające jedną z podstawowych zasad systemu parlamentarno-gabinetowego, w ramach którego politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem, nie towarzyszy podobna odpowiedzialność głowy państwa^[31].

Zob. charakterystykę np. w: Andrzej Pułło, *Ustroje państw współczesnych* (Warszawa: Lexis Nexis, 2007), 201-241.

²⁸ Pojęcie to można przetłumaczyć także jako starszy państwa, czy naczelnik państwa.

²⁹ Mimo formalnego określenia sądownictwa w konstytucji jako niezależnego.

³⁰ Charakterystyka konstytucji łotewskiej z 1920 r. za: Leszek Garlicki, Piotr Łossowski, „Wstęp”, [w:] *Konstytucja Estonii* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997), 5-6; Paweł Sarnecki, „Założenia systemu «rządów zgromadzenia» i możliwość ich adaptacji do przyszłej konstytucji RP”, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. Michał Domała (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997), 143-144.

³¹ Warto na marginesie wspomnieć o pewnym związku tych konstytucji z konstytucją „weimarską” Niemiec z 1919 r. Według Piotra Łossowskiego: „...komisja konstytucyjna łotewskiego zgromadzenia sięgnęła nie tylko do ostatecznego tekstu tej konstytucji, lecz zapoznała się szczegółowo z protokołami posiedzeń niemieckiej komisji konstytucyjnej. [...] Podczas debaty konstytucyjnej w parlamencie łotewskim posłowie prawicy, krytykując przedłożony projekt, niejednokrotnie wytykali zapożyczenia z konstytucji weimarskiej.” Łossowski, *Kraje bałtyckie*, 22-23

4 |

Wypada zatem przyjrzeć się, jak radykalizm pierwszych lat niepodległości Łotwy znalazł odzwierciedlenie w dzisiejszej pozycji egzekutywy (a w szczególności prezydenta) w ramach całego łotewskiego systemu konstytucyjnego.

Dokonując wstępnej analizy pozycji ustrojowej głowy państwa, dojść można dosyć szybko do wniosku, że prezydent Łotwy jest głową państwa o stosunkowo ograniczonych uprawnieniach (co pozostaje w pełnej zgodzie z przedstawionymi wyżej założeniami ustrojowymi państw bałtyckich, wprowadzanymi w życie w latach dwudziestych ubiegłego wieku). Co ciekawe, sami prezydenci Łotwy mają tego świadomość. Chociażby Guntis Ulmanis^[32] wypowiadał się publicznie, że jest głową państwa o najsłabszych kompetencjach w Europie^[33].

Prezydent łotewski jest wybierany przez jednoizbowy parlament (Sejm, łot. Saeima). Brak legitymacji pochodzącej bezpośrednio od narodu, niewątpliwie wpływa na charakter prezydentury i determinuje w pewnym stopniu relacje głowy państwa z izbą. Jest bowiem jasne, że wybór powszechny, *ipso facto* nie przesądzający o żadnych uprawnieniach^[34], stawia prezydenta

(podobne uwagi odnośnie do konstytucji litewskiej – *ibidem*). Mimo wszystko, bałtyckie ustawy zasadnicze były jednak zasadniczo odmienne od niemieckiej – w zakresie objętości, systematyki, brzmienia porównywalnych artykułów, kompetencji poszczególnych organów państwowych. Różna była struktura terytorialna państwa – Niemcy „weimarskie” to przecież federacja, a także system rządów. Niemcy ówczesne określa się wreszcie jako prezydencką republikę parlamentarną, którą np. Łotwa na pewno nie była (i nie jest). Zob. Jerzy Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1982), 94. Charakterystyczne jednak jest, że konstytucja niemiecka jako pierwsza wprowadziła swoistą odpowiedzialność polityczną – silnego skądinąd – prezydenta. Zob. Grzegorz Górski, *Historia administracji* (Warszawa: Lexis Nexis, 2002), 291; Michał Domagała, „System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, 117.

³² Bratanek przedwojennego polityka, najważniejszej postaci w polityce łotewskiej w okresie międzywojennym (Kārlis Ulmanis), prezydent Łotwy w latach 1993-1999.

³³ Z określeniem „najsłabsza, europejska prezydentura” można rzecz jasna dyskutować, z pewnością jednak konstytucja łotewska nie wprowadza instytucji „silnej” prezydentury. Przyznać jednak bezstronnie wypada, że przebieg prezydentury Guntisa Ulmanisa potwierdził możliwość pewnego wpływania głowy państwa na funkcjonowanie rządu. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych*, 166.

³⁴ Zob. Stanisław Gebethner, „System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie”, [w:] *Konstytucyjne*

w dogodnej sytuacji w przypadku ewentualnych konfliktów politycznych z innymi władzami.

Prezydentem może zostać obywatel Łotwy, który cieszy się pełnią praw i skończył 40 lat. Co ciekawe, po wejściu w życie nowelizacji konstytucji z 4 grudnia 1997 r. osoby o podwójnym obywatelstwie nie mogą zostać skutecznie wybrane^[35]. Obowiązuje (zgodnie z art. 38 ustawy zasadniczej) zasada niepołączalności personalnej między urzędem prezydenta a innymi. Jeżeli np. poseł zostanie wybrany na stanowisko głowy państwa, musi złożyć mandat.

Warunkiem wyboru na urząd jest poparcie bezwzględnej większości ustawowej liczby posłów, czyli 51 głosów. Głosowanie jest tajne, przy użyciu kart do głosowania. Dodatkowe, szczegółowe zasady dotyczące procedury wyborczej wprowadza regulamin Saeimy, np. w art. 25 określając reguły wysuwania kandydatur^[36]. Dokonują tego posłowie. Forma zgłoszenia jest pisemna, a podpis wnioskodawcy prawnie oznacza, że uzyskał on zgodę kandydata na uczestniczenie w wyborach. Art. 26 regulaminu ustala zasady przebiegu kolejnych (ewentualnych) głosowań. Jeżeli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie otrzyma bezwzględnej większości głosów, przeprowadza się drugą turę. Jeżeli i ta zakończy się fiaskiem, odbywają się kolejne, przy czym, podczas każdego z następnych głosowań odpada kandydat z najmniejszą ilością głosów^[37]. Jeżeli w kolejnych głosowaniach nie uda się osiągnąć wymaganej większości głosów (51), przeprowadzane są nowe wybory. Jeżeli do nich dojdzie, o urząd mogą się ponownie ubiegać

systemy rządów, 84. Zob. także Stanisław Gebethner, „Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (Porównawcza analiza politologiczna)” *Państwo i Prawo*, nr 7/8 (1994).

³⁵ Ta nowelizacja weszła w życie przy następnych wyborach prezydenckich. Spowodowana była m.in. kontrowersjami wokół potencjalnego wyboru reemigrantki z Kanady (Vairy Viķe-Freibergi) na najważniejsze stanowisko w państwie.

³⁶ Przyjęty 28 lipca 1994 r., podpisany 18 sierpnia 1994 r., wszedł w życie 1 września tegoż roku. Jego aktualny tekst w wersji angielskiej – *Rules of Procedure of the Saeima*. http://www.saeima.lv/Likumdosana_eng/likumdosana_kart_rullis.html.

³⁷ W bardzo ogólnym zarysie procedura ta podobna jest np. do reguł przewidzianych w konstytucji marcowej odnośnie do wyboru głowy państwa (szczególnie widocznych podczas procedury wyboru Gabriela Narutowicza, kiedy kandydat ten gromadził w następujących po sobie głosowaniach kolejne głosy parlamentarzystów niechętnych Maurycemu Zamoyskiemu – tworząc efekt swoistej, politycznej „kuli śnieżnej”). Zob. *Wybory prezydenckie w Polsce w 1922 roku (9 grudnia)*. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Wybory_prezydenckie_w_Polsce_w_1922_roku_\(9_grudnia\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Wybory_prezydenckie_w_Polsce_w_1922_roku_(9_grudnia)). Por. regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Dz. U. z 1922 r., nr 66, poz. 596.

także osoby, które kandydowały w poprzednich wyborach (art. 26 ust. 5 regulaminu Saeimy).

Ograniczono możliwość reelekcji – ta sama osoba nie może pełnić urzędu głowy państwa dłużej niż przez osiem lat z rządu. Temporalny wymiar kadencji prezydenta Łotwy jest obecnie dosyć „standardowy” (jeżeli porównamy długości kadencji innych głów państwa na świecie) i wynosi cztery lata. Warto zaznaczyć, że czas jej trwania wydłużono, gdyż w pierwotnym tekście konstytucji kadencja wynosiła tylko 3 lata^[38].

Objęcie urzędu przez głowę państwa następuje po złożeniu przysięgi przed Sejmem^[39]. Konstytucja wyraźnie o tym nie wspomina, ale należy uznać za jednoznaczne, że dzień złożenia przysięgi jest zarazem dniem początku biegu czteroletniej kadencji.

Co do zasady urząd prezydenta Łotwy zostaje opróżniony przed upływem czteroletniej kadencji z powodu wystąpienia typowych przesłanek (śmierci prezydenta lub jego rezygnacji ze stanowiska).

Konstytucja łotewska przewiduje także dwie sytuacje, gdy opróżnienie urzędu prezydenckiego może nastąpić w efekcie decyzji natury politycznej. Po pierwsze, jest to możliwe, gdy prezydent złoży wniosek o rozwiązanie Saeimy^[40]. Specyfika tego rozwiązania na Łotwie polega na tym, że tamtejsza głowa państwa nie dysponuje własnym prawem skrócenia kadencji parlamentu, może tylko inicjować odpowiednią procedurę, której

³⁸ Krótkie, trzyletnie kadencje, zarówno głów państwa, jak i parlamentów były dosyć typowe dla ustaw zasadniczych państw bałtyckich z lat 20. ubiegłego wieku. Częste przeprowadzanie wyborów miało zapewne podkreślać znaczenie narodu jako podmiotu legitymizującego. Po odzyskaniu niepodległości przez pewien czas to rozwiązanie utrzymywano, dlatego Guntis Ulmanis sprawował urząd tylko 6 lat (tj. dwie, trzyletnie kadencje). Uznano jednak takie kadencje za zbyt krótkie i poprawką z 4 grudnia 1997 r. je wydłużono. Poprawka obowiązywała od następnej kadencji prezydenckiej, stąd pierwsza kadencja Vairy Viķe-Freibergi była jednocześnie pierwszą czteroletnią.

³⁹ Rotę przysięgi określa art. 40 konstytucji. Co ciekawe – nie ma w niej żadnego odwołania do wartości religijnych (ani obligatoryjnego, ani fakultatywnego). Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych*, 168.

⁴⁰ Warto w tym miejscu przypomnieć sens rozróżnienia pomiędzy terminami „rozwiązanie” i „skrócenie kadencji”. Zob. np. Zbigniew Witkowski et al., *Prawo konstytucyjne* (Toruń: TNOiK, 1998), 122. W przypadku łotewskim właściwszy chyba byłby ten drugi, bardziej „łagodny” termin. Zwróćmy uwagę, że „rozwiązany” parlament łotewski utrzymuje swoje pełnomocnictwa aż do otwarcia nowej Saeimy (art. 49 ustawy zasadniczej). Regulacja w łotewskiej konstytucji jest jednak nieco inna niż w polskiej z 1997 r. – Sejm łotewski zbiera się w okresie po jego rozwiązaniu tylko w razie zwołania przez głowę państwa. Ponadto, jego porządek obrad ustala w tym czasie tylko prezydent.

rezultat zależy od decyzji narodu podjętej w drodze referendum. Jeżeli w referendum ponad połowa głosów padnie przeciwko wnioskowi prezydenta (tj. przeciwko skróceniu kadencji parlamentu), automatycznie głowa państwa zostanie uznana za odwołaną z urzędu (tym samym jej kadencja zakończy się wcześniej, niż przewiduje termin konstytucyjny). Jeżeli natomiast osiągnięta zostanie odpowiednia większość popierająca wniosek, rozwiązana przed upływem kadencji zostanie Saeima^[41].

Szczególnie warte odnotowania jest drugie rozwiązanie, naruszające kanony typowe dla systemu parlamentarno-gabinetowego. Otóż, Saeima może prezydenta w każdym momencie odwołać ze stanowiska. Procedura postępowania jest w tym przypadku dosyć utrudniona, ale niezależna od spełnienia dodatkowych przesłanek (poza oczywiście koniecznością uzyskania odpowiedniej większości głosów i wcześniejszego złożenia właściwego wniosku). Zgodnie z art. 51 konstytucji łotewskiej, konieczny w tej sprawie jest wniosek co najmniej połowy wszystkich posłów. Później odpowiednia uchwała o usunięciu prezydenta ze stanowiska musi zapaść (na tajnym posiedzeniu) większością 2/3 członków Sejmu^[42].

Warto podkreślić w powyższym kontekście, że występuje tu istotna niekonsekwencja, a raczej sprzeczność, między normami wynikającymi z różnych przepisów łotewskiej ustawy zasadniczej. Jej art. 53 wprowadza bowiem *expressis verbis* typową dla państw parlamentarno-gabinetowych zasadę nieodpowiedzialności politycznej prezydenta przed parlamentem^[43] (i wymóg kontrasygnaty jego aktów urzędowych)^[44]. Jednocześnie art. 51

⁴¹ Trochę podobne rozwiązanie występuje w art. 87 obecnej konstytucji litewskiej. Zgodnie z nim nowy Sejm (*Sejmas*) – po rozwiązaniu poprzedniego przez prezydenta – ma prawo zarządzić przedterminowe wybory prezydenckie. Wypada zauważyć w tym przypadku inspirację niemiecką konstytucją „weimarską” (zob. uwagi w jednym z wcześniejszych przypisów).

⁴² Choć konstytucja tego nie precyzuje, a wykładnia językowa określenia z art. 51 „visu Saeimas locekļu” („wszystkich członków Saeimy”) sugerowałaby może, że chodzi o aktualną, „rzeczywistą” liczbę posłów danym momencie, wypada chyba przyjąć, że większość kwalifikowana liczona jest od liczby ustawowej posłów, nie od ogólnej.

⁴³ Konstytucja w art. 53 nie precyzuje przed kim dokładnie prezydent jest nieodpowiedzialny politycznie („Valsts Prezidents par savu darbību politisku atbildību nenes [...]”), zakładając jednak wypada, że chodzi przede wszystkim o nieodpowiedzialność za działania polityczne przed parlamentem (nie zaś wyborcami, czy innymi instytucjami państwowymi).

⁴⁴ Prerogatywy prezydenckie są tylko dwie (zob. art. 53 *in fine* oraz 48 i 56 konstytucji łotewskiej). Na temat znaczenia kontrasygnaty zob. np. Maria Kruk-Jarosz, „Historyczno-porównawcze aspekty rządowej kontrasygnaty aktów prezydenta”

odbiera prezydentowi przywilej nieodpowiedzialności politycznej. Postanowienia obydwu artykułów są zatem ewidentnie sprzeczne. W ocenie autora, treść art. 51 należy uznać za rozstrzygającą, traktując deklarację z art. 53 za swoiste, konstytucyjne *qui pro quo* i uznać, że autorzy konstytucji sprzed stu lat zapewne za odpowiedzialność polityczną uważali tylko możliwość odwołania prezydenta w trybie zbliżonym do wotum nieufności dla rządu (czyli relatywnie „prostym”)^[45]. Tym samym, jednoznacznie należy przychylić się do opinii, że skoro art. 51 nie określa dokładnie żadnych dodatkowych przesłanek koniecznych do spełnienia, aby odwołanie głowy państwa było skuteczne (poza proceduralnymi, związanymi z odpowiednim wnioskiem i większością w głosowaniu), to przewiduje nic innego, jak odpowiedzialność polityczną prezydenta przed parlamentem^[46].

Konstytucja Łotwy przewiduje ponadto dla prezydenta ochronę, wykazującą cechy immunitetu formalnego. Głowa państwa może zostać pociągnięta do odpowiedzialności karnej (czyni to Sejm większością co najmniej 2/3 głosów – zgodnie z art. 54 konstytucji).

Biuletyn Rady Legislacyjnej, nr 1 (1994): 246-247. Zob. także, Przemysław Kierończyk, „Kontrasygnata i prerogatywy prezydenckie”, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. Andrzej Szmyt (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 137-142.

⁴⁵ Należy pamiętać, że w roku 1922 w państwach bałtyckich nie można jeszcze mówić rozbudowanych kadrach dysponujących wiedzą konstytucyjno-prawną, czy wręcz o ostatecznym ukształtowaniu się własnej terminologii prawnej, wykształceniu rozwiniętego rodzimego języka prawnego (także prawniczego). Jako symboliczny można uznać fakt, że posłowie do ówczesnego Sejmu (Sejmasu) litewskiego musieli (przed rozpoczęciem prac legislacyjnych nad ustawą zasadniczą) wysłuchać cyklu podstawowych wykładów z zakresu prawa konstytucyjnego. Piotr Łossowski, *Litwa* (Warszawa: Wydawnictwo Trio, 2001), 97.

⁴⁶ Omawiane wyżej „utrudnienia proceduralne” (głównie wysoka, kwalifikowana większość) nie są tu żadnym argumentem przeciwko określaniu rozwiązania łotewskiego odpowiedzialnością polityczną. W innych systemach konstytucyjnych wotum nieufności dla rządu może być np. podporządkowane szczególnemu trybowi uchwalania (np. uzależnione od konstruktywności), a nikt nie zaprzeczy istnieniu tam odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem. W szczególności podnieść można na Łotwie brak związku art. 51 z deliktem konstytucyjnym, który nadawałby tej regulacji cechy *impeachmentu*. Zakładać zatem należy, że konstytucja tego kraju dopuszcza odwołanie prezydenta nawet bez konkretnej, wyartykułowanej przyczyny – na zasadzie całkowicie swobodnej, uznaniowej decyzji parlamentu, choć podjętej w utrudnionym trybie. Inna sprawa, że instytucja ta zachowuje ciągle charakter raczej teoretyczny, niż praktyczny. Dodajmy wreszcie na marginesie, że możliwa jest także opinia prawna odmienna (której piszący te słowa nie podziela), uznająca, że odwołanie musi być oparte na przesłankach nie posiadających natury typowej dla pojęcia odpowiedzialności politycznej (w myśl art. 53).

W konstytucji łotewskiej spotkamy wreszcie nader specyficzne rozwiązanie, polegające na tym, że prezydent wybrany po opróżnieniu urzędu spowodowanym brakiem akceptacji narodu dla inicjatywy rozwiązania Sejmu „dziedziczy” kadencję swojego poprzednika (art. 50 konstytucji). Konstytucja niestety nie odpowiada *expressis verbis* na pytanie, czy taki sam mechanizm działa w przypadku opróżnienia urzędu w drodze uchwały Sejmu (art. 51 ustawy zasadniczej)? Zakładać chyba należy, że nie i wybrany w takich okolicznościach nowy prezydent realizuje pełną, „własną” kadencję.

Bardzo niedoskonałe (choćby na tle analogicznej, polskiej regulacji) są łotewskie przepisy dotyczące zastępstwa prezydenta. Redakcja art. 52 konstytucji Łotwy jest tu wyjątkowo nieprecyzyjna, zwłaszcza jeżeli rozważamy problem zastępstwa czasowego (tzw. zastępstwo *sede plena*)^[47].

5 |

Dla jasności obrazu można zaproponować podział kompetencji łotewskiej głowy państwa na: związane z parlamentem (i trybem ustawodawczym), dotyczące rządu oraz na pozostałe, wśród których podstawowe znaczenie będą miały tzw. tradycyjne uprawnienia głowy państwa^[48].

Biorąc pod uwagę kompetencje związane z tokiem pracy Sejmu łotewskiego, warto przypomnieć (wzmiankowane wyżej), prawo prezydenta do inicjowania procesu prowadzącego do rozwiązania parlamentu (powiązane z instytucją referendum). Jeżeli do skrócenia kadencji w tym trybie rzeczywiście dojdzie, to wyłącznie prezydent ma prawo zwoływania „rozwiązanej” Saeimy i ustalania porządku jej posiedzeń.

⁴⁷ Zastępstwo *sede vacante*, które trwa do czasu wyboru nowej głowy państwa jest uregulowane nader lakonicznie, ale w miarę zrozumiale (tj. przewodniczący parlamentu zastępuje głowę państwa w przypadku, gdy jej urząd zostanie opróżniony). Podobnie wygląda zastępstwo czasowe (*sede plena*), gdy prezydent jest poza granicami kraju lub zaistnieją inne przeszkody w sprawowaniu obowiązków prezydenta. Problemem jest jednak brak jakiegokolwiek próby dookreślenia nader ogólnej przesłanki „innych przeszkód dla sprawowania obowiązków”. Ponadto, prosta wykładnia logiczno-językowa artykułu 52 może doprowadzić do niezbyt fortunnej interpretacji, że dokładnie każdy pobyt prezydenta za granicą powinien skutkować wystąpieniem zastępstwa *sede plena*.

⁴⁸ Podobną systematykę zastosowano chociażby w: Przemysław Kierończyk, „Regulacja instytucji Prezydenta w Nowej Konstytucji RP” *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. III (1998): 167-191.

Inaczej niż w polskim przypadku (zob. art. 109 ust. 2 konstytucji RP^[49]), który daje prezydentowi pewne – aczkolwiek niewielkie – możliwości „rozgrywki czasowej” w zakresie zwoływania pierwszego posiedzenia^[50], konstytucja Łotwy (w art. 11) ściśle określa datę pierwszego posiedzenia Saeimy nowej kadencji. Nie pozostawia tym samym nawet symbolicznego miejsca na dyskrejonalną decyzyjność głowy państwa. Konstytucja łotewska wprowadza przede wszystkim stały termin wyborów parlamentarnych. Odbývają się one w pierwszą sobotę października^[51]. Nowy parlament zbiera się natomiast zawsze na pierwsze posiedzenie w pierwszy wtorek listopada. Jeżeli dojdzie do rozwiązania *Saeimy* i wybory odbędą się w innym terminie stosuje się rozwiązanie przewidziane w art. 13 konstytucji łotewskiej, gwarantujące przywrócenie „właściwego” terminu wyborów.

Prezydent Łotwy może zażądać zwołania nadzwyczajnej sesji i nadzwyczajnego posiedzenia Saeimy i w takiej sytuacji muszą one zostać zwołane przez Prezydium Sejmu. Jeżeli dojdzie do agresji zewnętrznej, prezydent musi zwołać Sejm, który decyduje o stanie wojny. Prezydent może ponadto wnioskować o przeprowadzenie tajnego posiedzenia parlamentu. W tej sprawie ostatecznie rozstrzyga jednak Saeima (większością 2/3 deputowanych).

6 |

Postanowienia konstytucji łotewskiej odnośnie do udziału prezydenta w procedurze ustawodawczej raczej nie zaskakują szczególną oryginalnością. Posiada on prawo inicjatywy ustawodawczej, które nie obejmuje jednak zgłoszenia projektu budżetu, co może uczynić tylko Gabinet Ministrów (zob. art. 47, 65, 66 ustawy zasadniczej). Ciekawym rozwiązaniem jest swoiste „pośredniczenie” głowy państwa przy wykonywaniu ludowej

⁴⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483>.

⁵⁰ Dodajmy na marginesie, że łotewskie prawo konstytucyjne nie zna instytucji analogicznej do powoływanego przez prezydenta RP marszałka seniora. Pierwsze posiedzenie nowego Sejmu otwiera na Łotwie Przewodniczący poprzedniego parlamentu (a wrazie konieczności – inny członek Prezydium Sejmu przez niego wyznaczony).

⁵¹ Dawniej – do nowelizacji z 4 grudnia 1997 – w sobotę i niedzielę.

inicjatywy ustawodawczej (także ustrojodawczej) przez naród (zob. art. 65 i 78 konstytucji łotewskiej)^[52].

Ponadto, prezydent promulguje uchwalone przez parlament ustawy. Musi tego dokonać w terminie ustalonym artykułem 69 konstytucji, czyli nie wcześniej niż dziesiątego dnia^[53] i nie później niż dwudziestego pierwszego dnia po uchwaleniu aktu^[54]. Przed podpisaniem ustawy prezydent może jednak skorzystać z weta zawieszającego lub tzw. odroczenia promulgacji (zob. uwagi niżej).

Łotewska konstrukcja prezydenckiego weta zawieszającego jest dosyć typowa (aczkolwiek ma ono raczej charakter weta „refleksyjnego”, spowalniającego proces legislacyjny, niż „silnego”, który może doprowadzić do fiaszka prac ustawodawczych^[55]). W terminie dziesięciu dni, liczonym od dnia uchwalenia ustawy, prezydent może zwrócić się z pisemnym i umotywowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm. Wniosek składa się Przewodniczącemu Sejmowi. Jeżeli *Saeima* ponownie przyjmie ustawę bez zmian^[56], prezydent już nie może zgłosić sprzeciwu i ustawę promulguje^[57].

Łotewska ustawa zasadnicza zna także nader specyficzną instytucję „odroczenia promulgacji” (art. 72 konstytucji). Rozwiązanie to jest stosunkowo skomplikowane (czy wręcz przesadnie skomplikowane^[58]). Głowa państwa ma możliwość – z własnej inicjatywy – odroczenia promulgacji ustawy na okres dwóch miesięcy. Jeżeli o takowe odroczenie wnosi co

⁵² Obywatele (w liczbie co najmniej 1/10 wyborców) składają swoją inicjatywę (projekt) na ręce głowy państwa, dopiero prezydent przekazuje go *Saeimie*.

⁵³ Do nowelizacji z 23 września 2004 r. art. 69, 71 i 72 konstytucji łotewskiej przewidywały terminy siedmiodniowe.

⁵⁴ Zasadą jest, że ustawa wchodzi w życie dwa tygodnie po podpisaniu, chyba, że sama przewiduje inny termin.

⁵⁵ Oczywiście, nie jest to także weto „ostateczne”, którego nie można „przełamać”.

⁵⁶ Konstytucja posługuje się w art. 71 określeniem „Ja *Saeima* likumu negroza [...]”, co można tłumaczyć „jeżeli ustawa nie zostanie zmieniona” lub – ewentualnie – „gdy nie wprowadzi się zmian do ustawy”.

⁵⁷ Szczególne zasady rządzą trybem legislacyjnym w przypadku ustawy uchwalonej w trybie pilnym. Jeżeli parlament, większością co najmniej 2/3 głosów uchwali ustawę w takim trybie, głowa państwa nie może żądać jej ponownego rozpatrzenia i obligatoryjnie podpisuje ustawę w terminie trzech dni od jej otrzymania. Tak przyjęta ustawa nie może także zostać poddana referendum (art. 74 konstytucji łotewskiej). Zob. także przypis następny.

⁵⁸ Instytucja „odroczenia promulgacji” może zostać na pewno uznana za niezbyt chlubny przykład nadmiernego skomplikowania regulacji konstytucyjnej. Trochę to dziwi, gdyż konstytucja łotewska raczej charakteryzuje się nadmierną lakonicznością i fragmentarycznością (na tle chociażby typowych konstytucji najnowszej generacji, w tym polskiej z 1997 r.).

najmniej 1/3 parlamentarzystów, prezydent obligatoryjnie powstrzymuje się od podpisania ustawy przez dwa miesiące. Z powyższego prawa głowa państwa i posłowie mogą skorzystać wyłącznie w czasie dziesięciu dni od uchwalenia aktu. Konsekwencje wstrzymania podpisania mogą być trojaki. W pierwszym przypadku ustawa może zostać poddana referendum narodowemu, ale tylko w sytuacji, gdy zażąda tego 1/10 wyborców. „Negatywny” (dla ustawy) wynik referendum prowadzi do „anulowania” ustawy (art. 74). „Pozytywny” wynik referendum powoduje niewątpliwą konieczność jej podpisania. Rozwiązanie z referendum narodowym nie może jednak zaistnieć w przypadku ustaw dotyczących materii wymienionych w art. 73, gdyż te nie mogą być poddawane głosowaniu ludowemu^[59]. W drugim przypadku, gdy wyborcy nie zażądają referendum, prezydent obligatoryjnie podpisuje ustawę, jednak dopiero po upływie wymaganych dwóch miesięcy. W ostatnim wypadku ustawa musi zostać promulgowana przez prezydenta, jeżeli Saeima uchwali ją ponownie, ale większością kwalifikowaną 3/4 członków parlamentu. Co ciekawe, w takiej sytuacji nie przeprowadza się referendum, nawet jeżeli wyborcy – w odpowiedniej liczbie – tego żądali.

7 |

Kompetencje prezydenta w stosunku do rządu są przede wszystkim natury kreacyjnej^[60]. Zgodnie z art. 56 konstytucji, łotewski Gabinet

⁵⁹ Pod referendum nie można poddawać następujących spraw: budżetu, pożyczek (należy przez to rozumieć pożyczki państwowej), podatków, ceł, taryf kolejowych, służby wojskowej, ogłoszenia i rozpoczęcia wojny, zawarcia pokoju, ogłoszenia i zakończenia stanu wyjątkowego, mobilizacji, demobilizacji i umów z państwami obcymi.

⁶⁰ Zob. ciekawą opinię: „Konstytucja Łotwy przyjmuje skrajną konstrukcję systemu rządów opartą na całkowitej zależności rządu od woli parlamentu”. Jacek Zieliński. „Rząd Republiki Łotewskiej”, [w:] *Rządy w państwach Europy*, red. Eugeniusz Zieliński, Jacek Zieliński (Warszawa: Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, 2006), 198. Przyznanie ogólnie racji autorowi powyższej wypowiedzi (aczkolwiek przypada wypada, że owa „skrajność” to jednak nie innego jak rozwiązanie typowe dla niezracjonalizowanych systemów parlamentarno-gabinetowych, nie podważa jednak pewnych możliwości głowy państwa w wykonywaniu funkcji kreacyjnej w stosunku do rządu (choćaby tylko w wymiarze „notariusza konstytucyjnego”).

Ministrów^[61] jest formowany zawsze przez osobę, którą wyznacza prezydent. Nie oznacza to jednak, że prezydent jest tu głównym czynnikiem decyzyjnym, gdyż niezbędnym warunkiem istnienia rządu jest posiadanie zaufania Saeimy. Pozostaje to w pełnej zgodzie z podstawową zasadą systemu parlamentarno-gabinetowego „nie może istnieć rząd nie posiadający zaufania parlamentu”. Zasada ta wynika bezpośrednio z art. 59 konstytucji łotewskiej^[62].

Możliwości wpływu prezydenta na tok pracy rządu są nader ograniczone i polegają głównie na odpowiedniej praktyce politycznej, czyli ewentualnym wykorzystywaniu własnego autorytetu (osobistego i politycznego). Pozostaje to zresztą w zgodzie z typowymi rozwiązaniami parlamentarno-gabinetowymi. Prezydent posiada jednak pewne – formalnie wynikające z konstytucji – możliwości wpływania na tryb pracy rządu. Prawo łotewskie zna bowiem instytucję będącą odpowiednikiem polskiej Rady Gabinetowej. Prezydent może zwoływać i prowadzić nadzwyczajne posiedzenia rządu, a ponadto ustalać ich porządek dzienny (art. 46 konstytucji). Warto zwrócić uwagę, że łotewska konstytucja nie pozbawia wprost zwołanego przez prezydenta Gabinetu Ministrów praw rządu, jak to ma miejsce w aktualnej, polskiej konstytucji^[63].

Przedstawiając pozostałe kompetencje głowy państwa na Łotwie można wspomnieć o tych związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa. Prezydent tamtejszy jest zwierzchnikiem sił zbrojnych. Zwierzchnictwo to, podobnie jak w Polsce, ma charakter przede wszystkim symboliczny. Na podstawie decyzji parlamentu głowa państwa ogłasza stan wojny, a na jej czas mianuje naczelnego dowódcę. W przypadku napaści lub formalnego wypowiedzenia wojny przez inne państwo, prezydent ma prawo podjęcia niezbędnych kroków obronnych. Niezwłocznie jednak musi zwołać Sejm, który formalnie zadecyduje o stanie wojny.

Do typowych „tradycyjnych uprawnień głowy państwa”, którymi dysponuje także prezydent Łotwy, można zaliczyć prawo łaski, wykonywane na warunkach określonych w ustawie. Głowa państwa jest także z urzędu

⁶¹ O składzie rządu pisze Zieliński, *Systemy konstytucyjne*, 60; Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych*, 182; Jacek Zieliński, *Parlament Łotwy* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997), 33.

⁶² Zob. uwagi niżej zamieszczone dotyczące odpowiedzialności politycznej rządu.

⁶³ Zob. Przemysław Kierończyk, „Rada Gabinetowa”, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. Andrzej Szmyt (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 296-299.

przewodniczącym Rady Orderu Trzech Gwiazd, w skład której wchodzi również premier i 5 osób zaproszonych przez prezydenta. Rada Orderu podejmuje decyzje o jego przyznaniu (w pięciu klasach) ^[64].

Last but not least – głowa państwa reprezentuje Łotwę w stosunkach międzynarodowych (choć niewątpliwie głównym organem prowadzącym bieżącą politykę zagraniczną tego kraju jest rząd, czego jednym z wielu dowodów jest chociażby to, że premier reprezentuje to państwo na posiedzeniach Rady Europejskiej). Ale to prezydent (podobnie jak w innych państwach parlamentarno-gabinetowych) dysponuje prawem czynnej i biernej legacji ^[65]. Prezydent wykonuje wreszcie uchwały parlamentu o ratyfikacji umów międzynarodowych (art. 41 *in fine* konstytucji łotewskiej, zob. także jej art. 68).

8 |

Patrząc poprzez pryzmat kompetencji i obowiązków, niewątpliwie powinniśmy umieścić urząd prezydenta łotewskiego w zakresie rozwiązań typowych dla parlamentarno-gabinetowych głów państwa. Relatywnie słabych, nie odgrywających na pewno roli głównych ośrodków władzy, ale dysponujących jednak pewnym zakresem uprawnień ustrojowych. Zaznaczyć jednak wypada bardzo istotne odstępstwo od „wzorca” modelu parlamentarno-gabinetowego, które jest obecne w łotewskim systemie konstytucyjnym. Chodzi oczywiście o odpowiedzialność polityczną prezydenta Łotwy przed parlamentem. Stanowi ona istotny wyłom w tradycyjnym parlamentarno-gabinetowym pojmowaniu pozycji ustrojowej głowy państwa.

Gdzie natomiast konkretnie można usytuować prezydenta łotewskiego w systemie rozdzielonych władz? W samej konstytucji nie znajdziemy jednoznacznej odpowiedzi, łotewska ustawa zasadnicza nie zawiera bowiem przepisów, które by w sposób ogólny charakteryzowały pozycję ustrojową

⁶⁴ Order Trzech Gwiazd (Triju Zvaigžņu Ordenis) ustanowiony został 25 marca 1924 r., Rutkiewicz, *Wojsko łotewskie*, 223. Trzy gwiazdy w herbie Łotwy, obecne także np. w symbolice wojskowej i na monumentalnym pomniku wolności w Rydze, symbolizują trzy podstawowe dzielnice państwa: Liwlandię, Kurlandię i Łatgalię. Czwartą dzielnicę – Semigalię wymienia się łącznie z Kurlandią.

⁶⁵ Wysyłania łotewskich przedstawicieli dyplomatycznych oraz przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych.

głowy państwa^[66]. Nie budzi to zdziwienia. Swoista lakoniczność czy wręcz fragmentaryczność jest przecież jedną z jej podstawowych cech^[67]. Konstytucja ta ma przy tym kształt jeszcze bardzo XIX-wieczny, zajmuje się bowiem bardziej regulacjami szczegółowymi, organizacją aparatu państwowego niż zasadami, głównymi rozstrzygnięciami ustrojowymi. W takiej sytuacji wizję łotewskiej prezydentury, czy podstawowe funkcje ustrojowe głowy państwa, musimy mozolnie rekonstruować z przepisów szczegółowych konstytucji, uwzględniając przy tym ukształtowaną praktykę polityczną.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy przyjąć, że prezydent łotewski jest niewątpliwie elementem dualistycznej egzekutywy, działającej w systemie rozdzielonych i równoważących się władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej^[68]. Jak wynika z wcześniejszych spostrzeżeń, typowa w systemie parlamentarno-gabinetowym równowaga jest tu jednak zachwiana przez wprowadzenie odpowiedzialności politycznej głowy państwa.

W ustroju łotewskim prezydent dysponuje pewnym katalogiem kompetencji wykonawczych, aczkolwiek widać nader wyraźnie, że to nie on, ale Gabinet Ministrów jest podstawowym, „codziennym” i głównym organem wykonawczym w systemie dwuczłonowej egzekutywy.

Prezydent Łotwy jest oczywiście także głową państwa. Wiąże się z tym cały system uprawnień – przede wszystkim reprezentacyjnych, ale także związanych ze zwierzchnictwem sił zbrojnych i obronnością państwa. Jest wreszcie łotewska głowa państwa czynnikiem stabilizującym, „uśpionym” autorytetem mogącym łagodzić ewentualne napięcia polityczne i społeczne, a także potencjalnym inicjatorem nowych rozwiązań politycznych. Związane są z tym pewne kompetencje z zakresu równoważenia władz i arbitrażu politycznego, jednak stosunkowo nieliczne. Jest wreszcie prezydent łotewski symbolem państwa.

Jak w przypadku innych typowych, „niezracjonalizowanych” poprzez wzmocnienie instytucji głowy państwa, odmian systemu parlamentarno-gabinetowego, ewentualnej siły łotewskiej prezydentury nie możemy poszukiwać w treści poszczególnych artykułów konstytucji. Siły prezydentury, jeżeli już, należy upatrywać w fakcie, że oparta jest ona na autorytecie samego urzędu, a przede wszystkim osoby, która go dzierży, tudzież

⁶⁶ W rodzaju art. 10 i 126 polskiej konstytucji z 1997 r.

⁶⁷ Zob. Kierończyk, „Kilka uwag,” 288-292.

⁶⁸ Łotewska ustawa zasadnicza, zgodnie ze swym lakonicznym charakterem, *nic expressis verbis* o podziale i równoważeniu władz nie mówi. Skądinąd tylko trzy z głównych zasad naczelnych ustroju są w niej wyrażone wprost: republikańskiej i demokratycznej formy państwa oraz suwerenności narodu.

na realnych politycznie możliwościach sprawowania przez nią funkcji arbitrażu politycznego. Wypada chyba przyznać rację wzmiankowanemu wyżej stwierdzeniu, że jest to jedna ze „słabszych konstytucyjnie” prezydentur w Europie, trzeba pamiętać jednak, że słaba prezydentura nie oznacza koniecznie słabego prezydenta. Szczególnie styl sprawowania urzędu przez powszechnie szanowaną Vairę Vīķe-Freibergę jest chyba tego dobrym dowodem^[69].

9 |

Dokonując krótkiego *résumé*, można uznać, że zasadniczo regulacja konstytucyjna (i praktyka ustrojowa) dotycząca władzy wykonawczej w Łotwie współczesnej zasadniczo nie odbiega od typowej, „książkowej” wizji systemu parlamentarno gabinetowego (w postaci „nie zrationalizowanej”). Przypomina tym samym model ustrojowy III Republiki Francuskiej (1875-1940) czy Polski pierwszych lat obowiązywania konstytucji marcowej (1921/1922-1926). Występuje wszakże w tym obrazie pewien element, który nie poddaje się tej prostej kwalifikacji, a w dalszej perspektywie być może każe zastanawiać się nad wyodrębnieniem nowej kategorii zrationalizowanych systemów parlamentarno-gabinetowych. Tą cechą jest polityczna odpowiedzialność głowy państwa przed parlamentem. I tym samym bardzo słaba pozycja ustrojowa łotewskiego prezydenta, nawet na tle typowych parlamentarno-gabinetowych głów państwa^[70]. Być może zatem celowe byłoby wyodrębnianie konstytucji bałtyckich z lat dwudziestych jako przykładu specyficznej racjonalizacji systemu parlamentarno-gabinetowego i traktowanie jej na równi z systemem („podsystemem”) kanclerskim czy półprezydenckim. Przy czym szczególną rolę odgrywałaby tu konstytucja

⁶⁹ W okresie przywróconej niepodległości funkcje głowy państwa pełnili kolejno: Anatolijs Gorbunovs (1988-1993, ale jako przewodniczący parlamentu), Guntis Ulmanis (przez dwie kadencje w latach 1993-1999), Vaira Vīķe-Freiberga, (przez dwie kadencje w latach 1999-2007), Valdis Zatlers (2007-2011), Andris Bērziņš (2011-2015), Raimonds Vējonis (2015-2019), Egils Levits (2019-2023), Edgars Rinkēvičs (2023-).

⁷⁰ Na tym tle bardzo zastanawia fakt, że konstytucja łotewska wprowadza instytucję rozporządzeń z mocą ustawy. Nie znała jej przecież w pierwotnym brzmieniu konstytucja marcowa, a egzekutywa w myśl postanowień tej polskiej ustawy zasadniczej była chyba nieco silniejsza od łotewskiej.

Estonii z 1920 r. jako przykład najbardziej radykalnej racjonalizacji i Łotwy z 1922 r., przykład racjonalizacji nadal funkcjonującej^[71].

Trudno przy tym wydawać ostateczne opinie o doskonałości regulacji ustrojowej rozwiązań przyjętych na Łotwie. Zaryzykować można jednak opinię, że choć w najnowszej historii Łotwy nie brakowało chwil dramatycznych wynikających chociażby z uwarunkowań politycznych i ekonomicznych^[72], które dodatkowo były utrudniane przez złożone relacje z Rosją^[73] oraz problem bardzo licznej mniejszości rosyjskojęzycznej^[74], to tamtejszy system ustrojowy sprawdził się w praktyce nie gorzej niż w innych państwach środkowoeuropejskich.

W odniesieniu do problematyki konstytucjonalizmu polskiego trudno doszukiwać się łotewskich rozwiązań ustrojowych jakiś szczególnie atrakcyjnych wzorców. Szczególnie wobec faktu, że jeżeli pojawiają się jakieś poważniejsze głosy dotyczące reform konstytucyjnych w Polsce (skądinąd na razie całkowicie nierealne z racji takiego, a nie innego układu

⁷¹ Szerzej o tym zagadnieniu w: Przemysław Kierończyk, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego dla studentów administracji* (Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Szkoły Administracji, 2006), 44-45

⁷² Jedną z nich były na pewno zamieszki związane z pogarszającą się sytuacją gospodarczą (w związku z ogólnoeuropejskim kryzysem: m. zwane potocznie „brukową rewolucją” (*Brūga revolūcija*). Zob. 13. *Janvāra Vēcīgas nemieri*. https://lv.wikipedia.org/wiki/13._janvāra_Vēcīgas_nemieri oraz Makowski, *System polityczny Łotwy i jego związki ze sferą gospodarczą w dobie trzeciej fali demokratyzacji*.

⁷³ Przez długi okres czasu na stosunki łotewsko-rosyjskie negatywnie wpływały problemy z uznaniem granic między tymi państwami (podobnie – jak na relacje estońsko-rosyjskie). Na mocy traktatu pokojowego, zawartego 11 sierpnia 1920 r. między Łotwą a Rosją Radziecką, Łotwa otrzymała region Pytałowa (łot. *Jaunlatgale, Abrene*). W warunkach radzieckiej okupacji – w 1945 roku został on włączony w skład Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Radzieckiej. Po odzyskaniu niepodległości przez Łotwę, Federacja Rosyjska konsekwentnie odmawiała zwrotu tego obszaru, natomiast Łotwa uznawała, że *de iure* przebieg granicy został określony traktatem pokojowym z 1920 r. Ostatecznie traktat łotewsko-rosyjski z 2007 r. zatwierdził realnie istniejącą granicę (pozostawiając Pytałowo po stronie rosyjskiej). W dniu dzisiejszym na stosunki łotewsko-rosyjskie skrajnie negatywnie natomiast wpływa konflikt w Ukrainie, problem mniejszości rosyjskojęzycznej na Łotwie i związana z powyższymi czynnikami – obawa przed potencjalną agresją Rosji na Łotwę. Zob.: *Treaty between the Republic of Latvia and the Russian Federation On the State Border of the Republic of Latvia and the Russian Federation*. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/d-ru20060615_07/d-ru20060615_07en.pdf; Claes Levinsson, *The Long Shadow of History: Post-Soviet Border Disputes – The Case of Estonia, Latvia, and Russia*. <https://www.jstor.org/stable/26323241?seq=1>; *Pytalovo*, <https://en.wikipedia.org/wiki/Pytalovo>.

⁷⁴ *Russians in Latvia*, https://en.wikipedia.org/wiki/Russians_in_Latvia.

sił politycznych) to raczej związane są one z pomysłami uczynienia naszego systemu rządów bardziej „kanclerskim” (czyli w kierunku innym niż rozwiązania łotewskie). Niemniej – zdaniem piszącego te słowa – przynajmniej trzy łotewskie rozwiązania ustrojowe zasługują na uwagę w polskim kontekście. Pierwsze to instytucja czasowego zastępstwa dla posłów, którzy wchodzi w skład egzekutywy członków egzekutywy będących jednocześnie posłami^[75]. Gdyby „tracili” oni czasowo mandat, z możliwością „odzyskania” go po zakończeniu misji we władzy wykonawczej, z pewnością pozwoliłoby to realizować zasadę niepołączalności w wymiarze personalnym w stopniu bardziej doskonałym, niż obecnie^[76].

Drugim rozwiązaniem, nad którym można się zastanawiać, to powiązanie pewnych (istotnych) kompetencji prezydenta z ich oceną w postaci referendum. Na przykład wprowadzenia trzeciej możliwości^[77] upoważniającej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do skrócenia kadencji Sejmu (i automatycznie – Senatu), nie powiązanej z koniecznością spełnienia żadnych przesłanek. Wymagającej jednak dla skuteczności decyzji zgody narodu w referendum lub polegającej na obligatoryjnej ocenie takiej decyzji *post factum* w drodze referendum ogólnopolskiego.

Ostatnim rozwiązaniem, aczkolwiek bardzo dyskusyjnym, które można ewentualnie wziąć pod uwagę – to wprowadzenie (na wzór łotewski) stałego terminu wyborów parlamentarnych (tj. w określonym dniu w ciągu roku).

⁷⁵ Prawo łotewskie zna bardzo ciekawą instytucję „zawieszenia mandatu”, czy też raczej czasowej utraty mandatu przez członka rządu. Jeżeli poseł zostanie powołany na stanowisko premiera, wicepremera czy ministra, może poprosić o zawieszenie mandatu. Zawieszenie obejmuje okres sprawowania funkcji w rządzie. Po jej zakończeniu mandat może zostać „odnowiony”. Zob. szerzej w: Przemysław Kierończyk, „Parlament Republiki Łotewskiej”, *Przegląd Sejmowy*, nr 5 (2005): 93.

⁷⁶ Rzecz jasna sytuacja, w której posłowie pełniąc misję członków rządu nie tracą mandatów nie są tylko polską specyfiką ustrojową.

⁷⁷ Przypomnijmy, że dziś polska głowa państwa tylko w dwóch sytuacjach może skrócić kadencję parlamentu – po zaistnieniu przesłanki fakultatywnej (art. 225 konstytucji) lub obligatoryjnej (art. 155 konstytucji *in fine*).

Bibliografia

13. *janvāra Vecrīgas nemieri*, https://lv.wikipedia.org/wiki/13._janvāra_Vecrīgas_nemieri
- Antonowicz Lech, „Rozpad ZSRR ze stanowiska prawa międzynarodowego” *Państwo i Prawo* nr 9 (1992): 21-45.
- Balodis Ringolds, Jānis Pleps, „First Century of the Latvian Republic: Constitutional Development and Perspectives” *Journal of the University of Latvia. Law*, nr 16 (2023): 85-114.
- Cygański Mirosław, Tadeusz Dubicki, *Niemcy wschodniobałtyccy w Estonii, na Łotwie i Litwie. Zarys dziejów do 1920 roku*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2004.
- Darski Józef, *Estonia. Historia, współczesność, konflikty narodowe*. Warszawa: Instytut Polityczny, 1995.
- Domagała Michał, „System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. Michał Domagała. 113-137. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997.
- Ex prime minister Republic Latvia*. <https://www.mk.gov.lv/en/ex-prime-ministers-republic-latvia>
- Garlicki Leszek, Piotr Łossowski, „Wstęp”, [w:] *Konstytucja Estonii*, red. Leszek Garlicki. 3-27. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997.
- Gebethner Stanisław, „Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (Porównawcza analiza politologiczna)” *Państwo i Prawo*, nr 7/8 (1994): 26-32.
- Gebethner Stanisław, „System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie”, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. Michał Domagała. 77-93. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997.
- Górski Grzegorz, *Historia administracji*. Warszawa: Lexis Nexis, 2002
- [https://pl.wikipedia.org/wiki/Wybory_prezydenckie_w_Polsce_w_1922_roku_\(9_grudnia\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Wybory_prezydenckie_w_Polsce_w_1922_roku_(9_grudnia)).
- Kallas Marian, *Projekty konstytucyjne 1989-1991*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1992.
- Karski Karol, *Rozpad Związku Radzieckiego a prawo międzynarodowe*. Warszawa: Bellona, 2015.
- Kierończyk Przemysław, „Egzekutywa w systemie konstytucyjnym Łotwy” *Studia Europejskie*, t. XV, red. Krzysztof Łokucijewski, Leszek Starosta. 71-86. Gdynia: Wydawnictwo Instytutu Studiów Europejskich, 2006.

- Kierończyk Przemysław, „Kilka uwag o genezie i specyfice konstytucji łotewskiej” *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. XIV (2005): 279-298.
- Kierończyk Przemysław, „O różnicy pomiędzy zmianą a rewizją, czyli sygnalizacja jeszcze jednego naruszenia prawa przy uchwalaniu konstytucji kwietniowej” *Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji*, nr 7 (2008): 116-121.
- Kierończyk Przemysław, „O specyfice pierwszych konstytucji państw bałtyckich” *Studia Iuridica Toruniensia*, t. XIII (2013): 35-65.
- Kierończyk Przemysław, „Parlament Republiki Łotewskiej” *Przegląd Sejmowy*, (2005): 87-102.
- Kierończyk Przemysław, „Problem legalności konstytucji kwietniowej w świetle koncepcji «restytucji niepodległości»” *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni*, z. 12 (2009): 29-56.
- Kierończyk Przemysław, „Problem odszkodowań w stosunkach litewsko-rosyjskich. Próba analizy potencjalnych argumentów strony rosyjskiej” *Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji*, nr 2 (2006): 69-105.
- Kierończyk Przemysław, „Rada Gabinetowa”, [w:] *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, red. Andrzej Szmyt. 296-299. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Kierończyk Przemysław, „Recenzja: J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000” *Przegląd Sejmowy*, nr 4 (2000): 125-126.
- Kierończyk Przemysław, „Regulacja instytucji Prezydenta w Nowej Konstytucji RP” *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. III (1998): 167-191.
- Kierończyk Przemysław, „Republika Łotewska”, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. Paweł Sarnecki. 266-275. Warszawa: Wolters Kluwer, 2007.
- Kierończyk Przemysław, „Restytucja niepodległości Litwy. Akty Rady Najwyższej z 11 marca 1990 r.” *Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji*, nr 4 (2007): 69-90.
- Kierończyk Przemysław, „Wizja silnego parlamentu w pierwszych konstytucjach państw bałtyckich” *Zeszyty Naukowe Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji*, nr 1 (2005): 59-89.
- Kierończyk Przemysław, „Wstęp”, [w:] *Konstytucja Łotwy*, red. Leszek Garlicki, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2001, 12-13.
- Kierończyk Przemysław, *Nadrzędność parlamentu – mit czy realna alternatywa ustrojowa? Analiza wybranych przykładów*. Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji, 2009.
- Kierończyk Przemysław, *Państwo łotewskie. Geneza i ustrój konstytucyjny*. Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji, 2008.

- Kierończyk Przemysław, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego dla studentów administracji*. Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji, 2006.
- Kolendo Ireneusz T., *Łotwa – zarys dziejów narodu i państwa. Od czasów najdawniejszych do początku XXI*. Łódź: Wydawnictwo Księży Młyn Wydawniczy, 2014.
- Komarnicki Waław, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2008 (reprint wydania wileńskiego z 1937 roku).
- Konstytucja Łotwy*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2001.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483>.
- Kruk-Jarosz Maria, „Historyczno-porównawcze aspekty rządowej kontrasygnaty aktów prezydenta” *Biuletyn Rady Legislacyjnej*, nr 1 (1994): 246-247.
- Latvian diplomatic service in exile*. https://en.wikipedia.org/wiki/Latvian_diplomatic_service_in_exile.
- Latvijas Republikas Satversme*, <https://likumi.lv/doc.php?id=57980>.
- „Litwa z punktu widzenia prawa międzynarodowego nigdy nie była częścią Związku Radzieckiego” *Niezavisimaja Gazieta*, 18 sierpnia 2004.
- Levinsson Claes Levinsson, *The Long Shadow of History: Post-Soviet Border Disputes – The Case of Estonia, Latvia, and Russia*. <https://www.jstor.org/stable/26323241?seq=1>.
- Łossowski Piotr, *Kraje bałtyckie na drodze od demokracji parlamentarnej do dyktatury (1918-1934)*. Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1972.
- Łossowski Piotr, *Litwa*. Warszawa: Wydawnictwo Trio, 2001.
- Łossowski Piotr, *Łotwa nasz sąsiad. Stosunki polsko-łotewskie w latach 1918-1939*. Warszawa: Wydawnictwo Mozaika, 1990.
- Makowski Julian, *Nowe konstytucje przełożone pod kierunkiem dra Juliana Makowskiego*. Warszawa: Nakładem Księgarni F. Hoesicka, 1925.
- Makowski Łukasz, *System polityczny Łotwy i jego związku ze sferą gospodarczą w dobie trzeciej fali demokratyzacji*. Katowice-Toruń: Uniwersytet Śląski-Wydawnictwo Adam Marszałek, 2010.
- Ochmański Jerzy, *Historia Litwy*. Wrocław-Warszawa-Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1990.
- Paluszyński Tomasz, *Walka o niepodległość Łotwy 1914-1921*. Warszawa: Bellona, 1999.
- Plakans Andrejs, Charles Wetherell, *Agrarian Reform in Latvia: The Historical Context*. <https://www.ucis.pitt.edu/nceer/1996-810-23-3-Plakans.pdf>.
- Pytalovo. <https://en.wikipedia.org/wiki/Pytalovo>
- Russians in Latvia*. https://en.wikipedia.org/wiki/Russians_in_Latvia
- Rutkiewicz Jan, *Wojsko łotewskie 1918-1940*. Warszawa: Barwa i Broń, 2005.

- Sarnecki Paweł, „Założenia systemu «rządów zgromadzenia» i możliwość ich adaptacji do przyszłej konstytucji RP”, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. Michał Domagała. 138-158. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997.
- Skrzypek Andrzej, *Stosunki polsko-łotewskie 1918-1939*. Gdańsk: Instytut Bałtycki w Gdańsku, 1997.
- State continuity of the Baltic states*. https://en.wikipedia.org/wiki/State_continuity_of_the_Baltic_states.
- Stembrowicz Jerzy, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1982.
- The Constitution of the Republic of Latvia*. <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/constitution>.
- Witkowski Zbigniew, Jan Galster, Bożena Gronowska, Wacław Szyszkowski, *Prawo konstytucyjne*. Toruń: TNOiK, 1998.
- Wybory prezydenckie w Polsce w 1922 roku (9 grudnia)*.
- Zieliński Eugeniusz, *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*. Warszawa: Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa, 1993.
- Zieliński Jacek, „Rząd Republiki Łotewskiej”, [w:] *Rządy w państwach Europy*, red. Eugeniusz Zieliński, Jacek Zieliński. 167-208. Warszawa: Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, 2006.
- Zieliński Jacek, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*. Warszawa: „Aspra Jr”, 2004.
- Zieliński Jacek, *Parlament Łotwy*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1997.
- Zieliński Jacek, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Litwy i Estonii*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2000.
- Zubiński Tadeusz, *Ciche kraje*. Rzeszów: Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, 2006.

