http://dx.doi.org/10.18778/7525-951-3

KONRAD SKŁADOWSKI

System rządów w Republice Chorwacji

Seria wydawnicza
„Bałkany XX/XXI"

Uniwersytet ŁÓDZKI

Bałkany 20/21

CENTRUM NAUKOWO-BADAWCZE UŁ

KONRAD SKŁADOWSKI

System rządów w Republice Chorwacji

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2013

Konrad Składowski – Zakład Polskiego Prawa Konstytucyjnego
Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Łódzki, 90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT
Sabina Grabowska

OPRACOWANIE REDAKCYJNE
Ewa Siwińska

SKŁAD I ŁAMANIE
AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI
Łukasz Orzechowski

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.06332.14.1.H

ISBN (wersja drukowana) 978-83-7525-951-3
ISBN (ebook) 978-83-7969-171-5

Spis treści

Wykaz skrótów 9
Wstęp 11

Rozdział I
Zarys historii państwowości Chorwacji 25

1. Tradycje ustrojowe Chorwacji 25
2. Powstanie niepodległego państwa chorwackiego .. 45

Rozdział II
Konstytucja Republiki Chorwacji 65

1. Konstytucja, jej systematyka i nowelizacje 65
1.1. Uchwalenie konstytucji i jej systematyka 65
1.2. Nowelizacja konstytucji z 12 grudnia 1997 r. 73
1.3. Nowelizacja konstytucji z 9 listopada 2000 r. 75
1.4. Nowela konstytucji z 28 marca 2001 r. 81
1.5. Nowela konstytucji z 16 czerwca 2010 r. 84
2. Konstytucyjne zasady podstawowe 90
2.1. Zasady republikańskiej formy państwa i unitaryzmu 91
2.2. Zasada demokratycznego państwa prawnego i państwa socjalnego 93
2.3. Zasada suwerenności narodu 96
2.4. Zasada podziału władz 98
2.5. Zasada nadrzędności konstytucji 102

Rozdział III
Partie polityczne w Republice Chorwacji 105

1. Podstawy prawne działania partii politycznych 105
2. Finansowanie partii politycznych 115
3. Scena polityczna w Republice Chorwacji 121
4. Wpływ systemu wyborczego na tworzenie Rządu . 138

Rozdział IV
System wyborczy do parlamentu 147

1. Prawo wyborcze przedmiotowe i zasady prawa wyborczego 147
2. Tryb zgłaszania kandydatów i kalendarz wyborczy 160
3. Kampania wyborcza 162
4. System wyborczy *sensu stricto* 166
5. Finansowanie kampanii wyborczej 177
6. Organy wyborcze 180
7. Ważność wyborów 183

Rozdział V
Sabor 187

1. Skład, kadencja i tryb pracy Saboru 187
2. Status prawny deputowanego 197
2.1. *Incompatibilitas* 200
2.2. Immunitet 203
2.3. Prawa i obowiązki deputowanego 208
3. Organy parlamentu 210
4. Funkcje parlamentu 220
4.1. Funkcja ustrojodawcza 222
4.2. Funkcja ustawodawcza 225
4.2.1. Ustawy konstytucyjne 225
4.2.2. Tryb ustawodawczy 226
4.2.3. Tryb pilny 232
4.2.4. Ustawy organiczne 235
4.2.5. Budżet 237
4.3. Funkcja kontrolna 239

4.4. Funkcja kreacyjna 250
4.5. Pozostałe kompetencje 256

Rozdział VI
Prezydent Republiki 261

1. Pozycja ustrojowa 261
2. Tryb wyboru prezydenta 267
2.1 Bierne prawo wyborcze i zgłaszanie kandydatów .. 269
2.2. Kampania wyborcza i jej finansowanie 270
2.3. Głosowanie 273
2.4. Organy wyborcze i protesty wyborcze 274
3. Kompetencje prezydenta i formy ich wykonywania 276
3.1. Prezydent jako reprezentant państwa 280
3.2. Prezydent jako gwarant prawidłowego i harmonijnego oraz stabilnego funkcjonowania organów władzy państwowej 281
3.3. Prezydent jako strażnik niepodległości i terytorialnej integralności Republiki 283
3.4. Prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych 289
3.5. Pozostałe kompetencje prezydenta 292
4. Odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta 294

Rozdział VII
Rząd Republiki Chorwacji 301

1. Powoływanie Rządu 302
2. Odpowiedzialność polityczna Rządu 307
3. Skład Rządu, tryb jego pracy i struktura administracji rządowej 310
3.1. Skład Rządu i struktura administracji rządowej .. 310
3.2. Tryb pracy Rządu 317
4. Pozycja premiera 318
5. Funkcje i kompetencje Rządu 321
5.1. Funkcja prawotwórstwa 325
5.2. Funkcja wykonawcza 330
5.3. Funkcja rządzenia 332

5.4. Funkcja kierowniczo-koordynacyjna 335
5.5. Funkcja nadzorczo-kontrolna 335

Rozdział VIII
Ewolucja systemu rządów w Republice Chorwacji 341

1. System rządów w latach 1990–2000 342
2. System rządów w Republice Chorwacji po 2000 r. 361

Zakończenie 371

Bibliografia 375

Od Redakcji 409

Wykaz skrótów

BiH – Bośnia i Hercegowina
CD – Centrum Demokratyczne (Demokratski centar)
DIP – Państwowa Komisja Wyborcza (Državno izborne povjerenstvo)
HB – Blok Chorwacki (Hrvatski blok)
HIP – Chorwackie Prawdziwe Odrodzenie (Hrvatski istinski preporod)
HDS – Chorwacka Partia Demokratyczna (Hrvatska demokratska stranka)
HDZ – Chorwacka Wspólnota Demokratyczna (Hrvatska demokratska zajednica)
HDSSB – wcześniej HDSS i SBHS
HKDU – Chorwacka Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (Hrvatska kršćansko demokratska unija)
HND – Chorwaccy Niezależni Demokraci (Hrvatski nezavisni demokrati)
HNS – Chorwacka Partia Narodowa HNS (Hrvatska narodna stranka).
HSLS – Chorwacka Partia Socjalliberalna (Hrvatska socijalno-liberalna stranka)
HSP – Chorwacka Partia Prawa HSP (Hrvatska stranka prava)
HSS – Chorwacka Partia Chłopska HSS (Hrvatska seljačka stranka)
HSU – Chorwacka Partia Emerytów (Hrvatska stranka umirovljenika)
IDS – Zgromadzenie Demokratyczne Istri (Istarski Demokratski Sabor)
JNA – Jugosłowiańska Armia Ludowa (Jugoslavenska narodna armija)
KNS – Koalicja Porozumienia Narodowego (Koalicija narodnoga sporazuma)
Libra – Partia Liberalnych Demokratów Libra (Libra-Stranka liberalnih demokrata)

LS – Parta Liberalna (Liberalna stranka)
NDH – Niezależne Państwo Chorwackie (Nezavisna Država Hrvatska)
PGS – Związek Pomorsko-Górski (Primorsko goranski savez)
SBHS – Slawońsko-Barańska Partia Chorwacka (Slavonsko baraniska hrvatska stranka)
SDH – Chorwacka Partia Socjaldemokratyczna (Socijaldemokratska stranka Hrvatske)
SDS – Serbska Partia Demokratyczna (Srpska demokratska stranka)
SFRJ – Socjalistyczna Federalna Republika Jugosławii
SHS – państwo Słoweńców, Chorwatów i Serbów (Država Slovenaca, Hrvata i Srba), powstałe w październiku 1918 r. oraz Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców, utworzone w grudniu 1918 r. (Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca)
SKH – Związek Komunistów Chorwacji (Savez Komunista Hrvatske)
SKH-SDP – Związek Komunistów Chorwacji – Socjaldemokratyczna Partia Chorwacji (Socijaldemokratska stranka Hrvatske – Savez Komunista Hrvatske)
SKJ – Związek Komunistów Jugosławii (Savez komunista Jugoslavije)
SNS – Serbska Partia Narodowa (Srpska narodna stranka)
SPS – Serbska Partia Socjalistyczna (Socijalističke partie Srbije)

Wstęp

Od momentu uzyskania niepodległości w 1991 r. w Chorwacji zaszły bardzo daleko idące zmiany. Konstytucja z 22 grudnia 1990 r. była aż czterokrotnie nowelizowana. Przy czym przeprowadzone zmiany były niezwykle rozległe nie tylko z punktu widzenia liczby nowelizowanych artykułów, lecz także głęboko przekształcały dotychczas obowiązujący system. Wystarczy podkreślić, że w 1990 r. konstytucja przewidywała istnienie dwuizbowego parlamentu, półprezydencki system rządów[1] oraz obecność Chorwacji w ramach jakiejś formy federacji jugosłowiańskiej. Dzisiaj parlament jest jednoizbowy, a obowiązuje system parlamentarno-gabinetowy. Nie ma prawdopodobnie drugiego państwa w Unii Europejskiej, które w ciągu ostatnich 20 lat dokonałoby tak gruntownej zmiany ustrojowej. W tym czasie zmienił się także reżim polityczny istniejący w Chorwacji jak również otoczenie międzynarodowe tego państwa. Dowolną książkę o tych zmianach można by zatytułować: „od systemu autorytarnego do demokracji", „od federalizmu do unitaryzmu", „od Jugosławii do Unii Europejskiej".

Skala i jakość przeprowadzonych w Chorwacji zmian sprawia, że kraj ten jest moim zdaniem niezwykle ciekawym polem

[1] Posługuję się tym terminem ze względu na brak innego, aczkolwiek analiza obowiązującego w Chorwacji systemu rządów dokonana zostanie w zasadniczej części pracy. Przy czym analiza ta dotyczyć będzie zarówno systemu obowiązującego, jak i poprzedniego.

badań naukowych nie tylko dla politologów czy historyków, lecz również dla konstytucjonalistów. Sądzę zresztą, że być może wkrótce równie ciekawe z tego punktu widzenia będą studia nad przemianami, jakie aktualnie mają miejsce i będą miały w przyszłości także w innych krajach postjugosłowiańskich aspirujących do UE.

W polskiej literaturze konstytucyjno-prawnej problematyka analizy ustroju Republiki Chorwacji nie budziła jak dotąd szczególnego zainteresowania. Wśród prac, które dotyczą tej kwestii, można wymienić wspólne pozycje Janusza Karpa i Mariana Grzybowskiego pt. *Sabor parlament Chorwacji* oraz *System konstytucyjny Chorwacji*. Z racji formy wydawniczej, w jakiej ukazały się powyższe prace, nie mogły one dokonać wyczerpującej analizy podjętej w nich tematyki. Więcej natomiast pozycji wydano z literatury politologicznej dotyczącej najnowszych dziejów Chorwacji. Wśród nich można wymienić książkę Krzysztofa Krysieniela pt. *System polityczny Republiki Chorwacji* oraz prace Jacka Wojnickiego, a w szczególności *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich* i *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*. W literaturze politologicznej ze swej istoty zwraca się jednakże uwagę na odmienne kwestie niż te, które stanowią centrum zainteresowania nauki prawa konstytucyjnego. Z tego m.in. względu uznałem podjęcie tego tematu badawczego za szczególnie interesujące. Polska nauka prawa konstytucyjnego bowiem, a w szczególności jej łódzki ośrodek, w przeszłości podejmował ciekawe badania dotyczące ustroju byłej Jugosławii. Chciałbym w tej mierze przypomnieć przede wszystkim pracę Tadeusza Szymczaka pt. *Jugosławia państwo federacyjne* jak również książkę Edmunda Zielińskiego – *System polityczny SFRJ*.

Pracę swą opieram przede wszystkim na literaturze chorwackiej, a w częściach dotyczących kwestii teoretycznych i porównawczych korzystam szeroko z polskiego dorobku naukowego. Mimo że, jak sądzę, udało mi się zebrać praktycz-

nie całą literaturę chorwacką dotyczącą podjętej problematyki, to chciałbym podkreślić, że żadne z opracowań nie stanowi całościowego ujęcia podjętego tematu badawczego. W pracy wykorzystałem w bardzo szerokim zakresie chorwackie akty normatywne i to nie tylko obowiązujące. Wszystkich tłumaczeń aktów normatywnych, jak i orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz innych materiałów źródłowych dokonałem samodzielnie. Wprawdzie w cyklu wydawniczym Wydawnictwa Sejmowego ukazało się tłumaczenie Konstytucji Chorwacji dokonane przez Teresę Marię Wójcik, jednakże wydanie to pochodzi z 1995 r. Po ukazaniu się tej publikacji w Chorwacji przeprowadzone zostały cztery bardzo rozległe nowelizacje Konstytucji, które zasadniczo zmieniły jej tekst. Korzystałem przy tym z dwóch słowników: V. Frančič, *Słownik serbsko-chorwacko-polski*, Warszawa 1987, M. Moguš, N. Pintarić, *Słownik polsko-chorwacki*, Zagreb 2002. W razie wątpliwości konsultowałem się z Tomislavem Kovačićem, któremu dziękuję za udzieloną pomoc.

Brak polskich opracowań konstytucyjnych dotyczących Republiki Chorwacji nastręczał w toku pisania pracy wielu trudności. Także w literaturze chorwackiej nie wszystkie interesujące i problematyczne kwestie zostały opisane. Jednocześnie to sprawiło, że powyższy temat wydał mi się tym bardziej atrakcyjny. Konsekwencją tego jest, że w licznych fragmentach praca opiera się na analizie normatywnej bez solidnego zakorzenienia w doktrynie chorwackiej. Zdarzyło się kilkakrotnie, że podejmowałem się dokonania rozmaitych zabiegów interpretacyjnych w stosunku do obowiązującej regulacji bez odwoływania się do poglądów doktryny, która po prostu do tej pory nie zajęła w tych kwestiach stanowiska. W związku z tym wielokrotnie w pracy czytelnik spostrzeże, że zajmując określone stanowisko w odniesieniu do konkretnej kwestii, asekuruję się, że możliwa jest również odmienna interpretacja normy, a przy braku orzecznictwa i stanowiska doktryny trudno o dokonanie jednoznacznego rozstrzygnięcia interpretacyjnego. Mam nadzieję, że moje rozważania dotyczące

np. momentu nabycia mandatu przez deputowanego czy też łamania konstytucji przez prezydenta poprzez nieterminowe zwoływanie pierwszego posiedzenia Saboru nie zostaną uznane za przejaw nadmiernego przekonania o swej nieomylności, a raczej za próbę rzetelnego przedstawienia stanu obowiązującego prawa.

Zakres przedmiotowy pracy został przeze mnie wytyczony przede wszystkim z powodu szczególnie interesujących przemian, jakie miały miejsce w Chorwacji od czasu uzyskania niepodległości. W minionych dekadach zasadniczo zmieniły się kompetencje parlamentu, prezydenta i Rządu. Natomiast w mniejszym stopniu te modyfikacje dotyczyły pozycji ustrojowej i kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych czy innych organów władzy publicznej. Z tego względu uznałem, że najbardziej interesujące i naukowo inspirujące będzie przeanalizowanie relacji zachodzących między legislatywą i egzekutywą. Dlatego też swoje zainteresowanie badawcze w pracy ograniczyłem zasadniczo do problematyki obowiązującego systemu rządów rozumianego jako zespół wzajemnych stosunków i zależności zachodzących między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej (a także relacje wewnątrz egzekutywy), czyli występujące między parlamentem, głową państwa i rządem[2]. Zagadnienia związane z systemem rządów w szczególności w kontekście obowiązywania zasady podziału władz dotyczące władzy sądowniczej celowo pominąłem w swoich rozważaniach (poza przedstawieniem struktury sądownictwa w rozdziale II), gdyż rozwiązania przyjęte w Chorwacji nie odbiegają od powszechnie obowiązujących w większości państw europejskich. Ponadto w omawianym okresie w Chorwacji nie nastąpiły istotne zmiany w strukturze organizacyjnej sądów powszechnych i Trybunału Konstytucyjnego, które oddziaływałyby na występujący tam model systemu rządów. Z tych sa-

[2] D. Górecki, *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 7.

mych przyczyn poza głównym nurtem rozważań znalazły się kwestie związane z samorządem terytorialnym czy organizacją innych organów władzy publicznej.

W pracy postawiłem sobie dwa zasadnicze cele badawcze. Pierwszy sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, poprzedzone analizą normatywną przepisów Konstytucji Chorwacji oraz obserwacją praktyki politycznej, jakiego rodzaju model systemu rządów w rzeczywistości obowiązywał od chwili odbudowy niepodległego państwa po dzień dzisiejszy. Drugi koncentruje się na analizie relacji między normami konstytucyjnymi a praktyką sprawowania władzy i stosowania norm konstytucyjnych po to, by stwierdzić, czy model systemu rządów ustanowiony przepisami konstytucji odpowiada temu, który występuje w rzeczywistości.

Praca składa się z ośmiu rozdziałów. W rozdziale I przedstawiam pokrótce historię chorwackiej państwowości oraz genezę powstania niepodległej Chorwacji pod koniec XX w. Uznałem, że takie wprowadzenie historyczne jest potrzebne do wskazania pewnych tradycji ustrojowych. Przede wszystkim przyczyny rozpadu Jugosławii uznałem za szczególnie istotne do wyjaśnienia powodów podjęcia określonych decyzji przez prawodawcę chorwackiego przy tworzeniu obowiązującej konstytucji z 1990 r. Rozpad Jugosławii, a raczej okoliczności, w jakich do tego doszło, miały bowiem zasadnicze znaczenie nie tylko dla treści konstytucji, lecz również dla praktyki funkcjonowania systemu ustrojowego w pierwszej dekadzie niepodległości. W późniejszym czasie wpłynęło to zasadniczo na decyzję o nowelizacji konstytucji i modyfikację systemu rządów. Rozdział II poświecony jest Konstytucji Republiki, wskazaniu jej podstawowych zasad ustrojowych oraz kolejnym jej nowelizacjom, które doprowadziły do nadania jej kształtu obowiązującego w dniu dzisiejszym.

W literaturze politologicznej podkreśla się, że współczesny parlamentaryzm jest kształtowany przez system partyjny występujący w danym państwie. To, jak faktycznie funkcjonuje

system parlamentarny w państwie, zależy bowiem od relacji zachodzących między partiami politycznymi zasiadającymi w parlamencie: „Od ich liczby, siły, dystansu ideologicznego i politycznego, jaki między nimi zachodzi", a nawet od poziomu dyscypliny partyjnej[3]. Dlatego uznałem, że przy omówieniu systemu rządów w Republice Chorwacji konieczne jest przedstawienie istotnych dla niego czynników, czyli kształtu sceny politycznej, reżimu prawnego dotyczącego działalności partii politycznych oraz systemu wyborczego do parlamentu. Z tych powodów rozdział III – *Partie polityczne w Republice Chorwacji* i rozdział IV – *System wyborczy do Saboru* zostały poświęcone opisowi oraz analizie tych zagadnień. Kolejne, rozdział V – *Sabor,* rozdział VI – *Prezydent*, rozdział VII – *Rząd*, zawierają omówienie pozycji ustrojowej, wskazanie kompetencji i wzajemnych relacji między organami władzy państwowej, co ma zasadnicze znaczenie dla określenia systemu rządów obowiązujących w danym państwie. Każdy z tych rozdziałów podzielony jest na podrozdziały, które poświęcone są omówieniu szczegółowych zagadnień z zakresu organizacji i kompetencji poszczególnych organów władzy.

Ostatni rozdział zatytułowany *Ewolucja systemu rządów w Republice Chorwacji* składa się z dwóch części: w pierwszej przedstawiam ewolucję systemu rządów w Chorwacji w latach 1990–2001. W podrozdziale tym koncentruję swą uwagę na opisie obowiązującego w zakreślonym czasie systemu, lecz również wskazuję relacje między normami konstytucyjnymi a praktyką rządzenia oraz tym samym dokonuję oceny, jaki system rządów w tamtym czasie obowiązywał w Chorwacji. W tej części pracy stawiam tezę, że choć w omawianym okresie normy konstytucyjne, które decydują o kształcie systemu rządów, zasadniczo nie uległy zmianie, to w istocie można zaobserwować daleko idące różnice w praktyce sprawowania

[3] A. Antoszewski, *Parlamentaryzm jako przestrzeń rywalizacji międzypartyjnej*, [w:] T. Mołdowa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 49.

władzy i tym samym w modelu rządów występującym w tym okresie w Chorwacji.

W drugim podrozdziale przedstawiam obowiązujący aktualnie w Chorwacji system rządów. Fragment ten stanowi niejako podsumowanie trzech kolejnych rozdziałów (V, VI i VII) ze wskazaniem, jaki system rządów obowiązuje w Republice Chorwacji i jakie są argumenty za przyjęciem określonej tezy.

W toku pisania zdecydowałem się na dokonanie pewnych zabiegów związanych ze stosowaniem odpowiedniej terminologii odnoszącej się przede wszystkim do nazw własnych instytucji czy organów występujących w systemie chorwackim. Używane w Chorwacji terminy na określenie instytucji występujących również w Polsce w wiernym tłumaczeniu mogłyby prowadzić do pewnej dezorientacji czytelnika bądź też zmuszać mnie do nieustannego pisania pełnych nazw własnych bez możliwości stosowania pojęć naturalnych i zrozumiałych dla polskiego czytelnika. Klasycznym tego przykładem jest słowo „*predsjednik*", co po chorwacku oznacza „prezydent". Termin ten używany jest także w odniesieniu do szefa Rządu, który nosi tytuł *Predsjednik Vlade Republike Hrvatske*. Jednocześnie w piśmiennictwie chorwackim nie używa się terminu „premier". Uznałem, że dla wygody piszącego te słowa, jak również polskiego czytelnika, będę korzystał konsekwentnie z tego terminu jako powszechnie stosowanego i jednoznacznie rozumianego w polskiej literaturze. Postanowiłem równocześnie, że także wszystkie inne osoby, które w Chorwacji noszą miano *predsjednika*, również nazywał będę w inny sposób, oddając jednakże istotę funkcji, którą pełnią.

W Chorwacji bowiem termin ten jest stosowany niezwykle często. Tak więc *Predsjednik* to nie tylko oznaczenie Prezydenta Republiki Chorwacji, lecz także Premiera – *Predsjednik Vlade Republike Hrvatske*, Przewodniczącego parlamentu – *Predsjednik Sabora Republike Hrvatske*, Prezesa Sądu Najwyższego – *Predsjednik Vrhovnego Suda Republike Hrvatske*, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego – *Predsjednik Ustavnoga*

Suda, a także szefów niektórych instytucji państwowych, jak np. Prezydent Państwowej Komisji Wyborczej (*Predsjednik Državnogo izbornogo povjerenstva*) czy nawet Sekretarza Generalnego ONZ (*Predsjednik generalni ONZ*). Zdecydowałem się więc na dokonanie kilku zabiegów terminologicznych odnoszących się do organów i osób piastujących określone funkcje, które nie są wprawdzie wiernym tłumaczeniem nazewnictwa chorwackiego, ale uznałem je za pożądane ze względu na łatwiejsze czytanie tekstu przez polskiego czytelnika. W związku z tak częstym stosowaniem tego tytułu w systemie ustrojowym Chorwacji postanowiłem dokonać pewnych uproszczeń czytelnych dla polskiego odbiorcy. Tak więc słowem „prezydent" określam w pracy jedynie prezydenta państwa, aby zawsze, gdy w tekście pojawia się ta nazwa, czytelnik miał pewność, że chodzi o Prezydenta Republiki Chorwacji. Prezydenta Rządu, jak już wspomniałem, określam mianem premiera, zaś pozostałe osoby, które w chorwackim prawie określane są tytułem prezydenta, nazywam konsekwentnie przewodniczącymi. Jest to moim zdaniem tym bardziej dopuszczalne, że w polskim piśmiennictwie dotyczącym chorwackiego systemu politycznego stosuje się podobne zabiegi[4].

Kolejny zabieg o charakterze technicznym podjęty w pracy dotyczy używania nazw własnych określonych instytucji. Przyjąłem w pracy zasadę, że w odniesieniu do instytucji publicznych, organów oraz nazw partii politycznych podaję ich chorwacką nazwę, gdy po raz pierwszy pojawiają się w tekście, następnie zaś dokonuję tłumaczenia nazwy na język polski i w dalszej części tekstu posługuję się już wyłącznie nazwą polską, chyba że stosuję skrót nazwy własnej. Wtedy podaję go w języku chorwackim i tak np. Państwową Komisję Wyborczą, czyli Državno izborne povjerenstvo, określam skrótem

[4] Patrz następujące prace: J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007; K. Krysieniel, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007; J. Wojnicki, *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007.

DIP. Taki sam zabieg stosuję wobec partii politycznych, których nazwy pojawiają się w tekście. Stąd na początku pracy został zamieszczony wykaz pojawiających się w pracy skrótów wraz z wyjaśnieniami i tłumaczeniami chorwackich nazw na język polski. Dla ułatwienia dokonałem także tłumaczenia tytułów aktów prawnych wykorzystanych w pracy. Wprawdzie w poszczególnych rozdziałach zamieszczam niekiedy tłumaczenia tytułów aktów prawnych, ale czasami ze względów stylistycznych tego nie robię, lecz odsyłam do przypisu, w którym wskazuję akt prawny, z którego pochodzi określony przepis prawa. Wykaz aktów prawnych wraz z tłumaczeniem został umieszczony w stosownym wykazie na końcu pracy.

Wyjaśnienia wymaga jeszcze jedna kwestia terminologiczna, otóż w Chorwacji sąd konstytucyjny nosi miano Ustavni Sud. W polskiej literaturze przedmiotu niektórzy autorzy stosują tłumaczenie tej nazwy i piszą o Sądzie Konstytucyjnym (tak czyni np. K. Krysieniel), inni używają terminu „Trybunał Konstytucyjny" (J. Karp, M. Grzybowski). Stosowanie obu tych pojęć jest moim zdaniem dopuszczalne. Ja wybrałem termin „Trybunał Konstytucyjny", który jest dla polskiego czytelnika jednoznaczny. Natomiast mianem „sąd" określa się w Chorwacji nie tylko Sąd Konstytucyjny, lecz również Sąd Najwyższy, Wysoki Sąd Administracyjny i inne sądy powszechne.

Kwestią, która także wymaga wyjaśnienia, jest stosowanie wielkich i małych liter przy niektórych terminach. Otóż chorwackie zasady pisowni wyrazów wielką literą różnią się od zasad przyjętych w języku polskim. Na przykład w Polsce słowo „Sejm" jako nazwa najwyższego organu ustawodawczego zawsze jest pisane wielką literą, natomiast w języku chorwackim słowo „Sabor" niekiedy pisane jest wielką, a niekiedy małą. Nawet w tytułach aktów prawnych, w których występuje, nie ma jednolitych zasad w tym zakresie (np. Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske – Ustawa o wyborach deputowanych do Saboru Republiki Chorwacji; Odluka o stručnoj službi Hrvatskog sabora – Decyzja o służbie

fachowej chorwackiego Saboru). W związku z tym przyjąłem przy pisaniu pracy zasadę, że używam wielkich liter zgodnie z pisownią polską. Jedyny wyjątek zastosowałem w odniesieniu do terminu „rząd", który piszę zawsze wielką literą, gdyż w języku chorwackim nie stosuje się innego określenia Rady Ministrów niż Rząd (*Vlada*). Stosuję więc ten termin jako nazwę własną określonego konstytucyjnie organu.

Na koniec jeszcze jedna uwaga o charakterze technicznym. W Chorwacji w związku z kolejnymi nowelizacjami konstytucji dokonuje się niekiedy zmiany numerów artykułów (nowelizacje z 1997 i 2010 r.). Takie postępowanie prawodawcy chorwackiego niezwykle utrudnia pracę nad tekstem normatywnym, szczególnie gdy próbuje się śledzić ewolucję norm. Jest to szczególnie kłopotliwe, gdy opisuje się określoną instytucję w perspektywie jej historycznego rozwoju z równocześnie prowadzoną analizą normy prawnej. W związku z powyższym problemem przyjąłem w pracy następujące zasady postępowania. Zawsze, gdy piszę o bieżącej regulacji, posługuję się rzecz jasna aktualną numeracją artykułów konstytucji. Jeżeli piszę o poprzednim brzmieniu przepisu, także posługuję się numeracją, jaką posiada aktualnie ów przepis. Jeżeli rozważania dotyczą przepisu już nieobowiązującego, podaję jego numer z chwili, której dotyczą analizowane kwestie. Niekiedy podaję poprzedni numer stosownego artykułu ze wskazaniem aktualnego.

W tym miejscu chciałby podziękować kierownikowi Katedry Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego prof. zw. dr. hab. Dariuszowi Góreckiemu oraz pozostałym kolegom z katedry za inspiracje naukowe, życzliwe uwagi i dyskusje, dzięki którym mogła powstać ta praca. Dziękuję także Pani dr hab., prof. nadzw. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Sabinie Grabowskiej, która jest recenzentem wydawniczym tej publikacji, za zgłoszone uwagi, które pomogły w nadaniu tej pracy ostatecznego kształtu. Szczególne podziękowania chciałbym złożyć na ręce nestora mojej katedry Profesora

Tadeusza Szymczaka za zachęcenie mnie do podjęcia badań w tym kierunku i utwierdzanie w przekonaniu, że szczupłość literatury dotyczącej tej problematyki jest przeszkodą, którą można pokonać.

Rozdział I

Zarys historii państwowości Chorwacji

1. Tradycje ustrojowe Chorwacji

Periodyzacja historii państwowości Chorwacji w literaturze przedmiotu nie jest ujmowana jednolicie. Wyraźnie można wyodrębnić zróżnicowanie uzależnione od tego, czy autor koncentruje swą uwagę na historii politycznej, czy też na historii prawa i ustroju państwa[1]. Najbardziej trafny wydaje się podział historii ustroju Chorwacji na osiem okresów. Pierwszy trwa od 800 r., gdy rozpoczęło się kształtowanie państwowości Chorwacji, do wygaśnięcia rodzimej dynastii i zawarcia unii personalnej z Węgrami w 1102 r. Drugi trwa do 1527 r., gdy po wygaśnięciu Jagiellonów tron węgierski i chorwacki objęła dynastia Habsburgów. Trzeci okres kończy się w roku 1790, gdy swój szczyt osiągnęły dążenia absolutystyczne dynastii habsburskiej. Czwarty trwa do 1868 r., gdy została odnowiona unia realna z Węgrami, a Chorwacja uzyskała szeroką autonomię. Piąty okres kończy się w 1918 r. wraz z rozpadem monarchii Austro-Węgier. Szósty zamyka rok 1941, gdy upadła „pierwsza"

[1] O przyjętych w chorwackiej historiografii propozycjach periodyzacji historii państwa, patrz: A. Milušić, *Vremenska podjela (periodizacija) hrvatske pravne povijesti*, „Pravni vjesnik" 1995, vol. 11(1–4), s. 89–107.

Jugosławia. Siódmy kończy się wraz z II wojną światową w 1945 r. i powstaniem „drugiej" Jugosławii. Ósmy i ostatni to okres jej trwania, który kończy się w 1990 r.[2]

W zaproponowanym podziale można podważać konkretne daty czy wydarzenia jako koniec bądź początek określonej epoki. Są np. argumenty, które uzasadniają przyjęcie jako daty początkowej czwartego okresu rok 1861, a nie 1868 r. Wtedy po 10-letniej przerwie zwołano parlament w Zagrzebiu i rozpoczął się proces uzyskiwania autonomii. Można dyskutować, czy właściwą datą końca Socjalistycznej Federalnej Republiki Jugosławii jest rok 1990. Wtedy wprawdzie odbyły się pierwsze wolne wybory w powojennej historii Chorwacji oraz uchwalona została nowa konstytucja, ale za datę końcową SFRJ czy też raczej początkową suwerennej Chorwacji równie dobrze można by uznać rok 1991, kiedy odbyło się referendum w sprawie suwerenności Republiki Chorwacji oraz nastąpiło nabycie statutu niezależnego państwa. Tym niemniej zaproponowana periodyzacja zasadniczo właściwie wyodrębnia kolejne etapy w historii Chorwacji.

Początki państwowości Chorwacji sięgają IX w., kiedy to papież Jan VIII uznał władanie księcia Branimira nad ziemiami zamieszkałymi przez Chorwatów[3], chociaż realna władza księcia nad poszczególnymi okręgami (*župa*[4]) była dość słaba[5]. W okresie wcześniejszym na terenach Chorwacji istniały już ośrodki państwotwórcze (Chorwacja Panońska nad rzeką Sawą i Chorwacja Dalmatyńska), ale były słabe i trwale uzależnione od potężnych sąsiadów: Franków. Przy czym półno-

---

[2] *Ibidem*, s. 93–94.

[3] D. Pavličević, *Historia Chorwacji*, tłum. Ł. Danielewska, Poznań 2004, s. 36.

[4] Pojęcie „*župa*" wywodzi się od określenia „*župan*", którym w średniowieczu określano wodzów plemiennych na terenach Chorwacji. Po raz pierwszy termin ten został zapisany w 777 r. Patrz J. Horvat, *Kultura Hrvata, kroz 1000 godina*, vol. 1, Ljubljana 1980, s. 46. Od tego słowa pochodzi nazwa jednostki podziału terytorialnego państwa stosowane w Chorwacji do dzisiaj.

[5] V. Klaić, *Povijest Hrvata*, Zagreb 1975, s. 27–50.

cna część była pod wpływami państwa wschodnio-frankijskiego, a nadmorska frankijsko-italskiego[6]. Z tego okresu wywodzi się Trpimir, władca Chorwacji Przymorskiej[7], protoplasta jedynej rodzimej dynastii chorwackiej zwanej Trpimirowiczami[8]. W wieku X nastąpiło umocnienie państwa chorwackiego dzięki działalności księcia Tomislava, który około roku 925 przyjął tytuł królewski i doprowadził do powiększenia ziem swojego państwa[9].

Na początku XII w. Chorwacja po śmierci ostatniego rodzimego monarchy Petara znalazła się w unii personalnej z Królestwem Węgier. W 1102 r. król Węgier Koloman koronował się na króla Chorwatów, na długi okres wiążąc losy Chorwacji z Królestwem Węgier[10]. Z czasów unii personalnej z Węgrami wywodzą się chorwackie tradycje parlamentarne. Pierwszy Sabor, czyli parlament „całej Slavonii", został zwołany do Zagrzebia w 1273 r.[11] Chociaż zgromadzenia nazywane w literaturze Saborami odbywały się już wcześniej, ale miały one raczej charakter wieców[12]. Pierwotnie stanowił on reprezentację stanu szlacheckiego i duchowieństwa. Taki charakter, czyli zgromadzenia stanowego, zachował aż do połowy XIX w.[13] Za panowania rodzimych królów chorwackich ich państwo obejmowało obszar dzisiejszej centralno-północnej i wschodniej Chorwacji, z fragmentem Istrii, dzisiejszą centralną Bośnię oraz większość wybrzeża adriatyckiego do ujścia Cetyny, lecz

---

[6] L. Podhorodecki, *Jugosławia. Dzieje narodów, państw i rozpad federacji*, Warszawa 2000, s. 29.

[7] W literaturze przedmiotu stosuje się obie nazwy Chorwacji Dalmatyńskiej i Chorwacji Przymorskiej.

[8] D. Pavličević, *op. cit.*, s. 34.

[9] W. Felczak, T. Wasilewski, *Historia Jugosławii*, Wrocław 1985, s. 48.

[10] I. Goldstein, *Hrvatska povijest*, Zagreb 2003, s. 61.

[11] I. Perić, *Hrvatski državni Sabor 1848–2000*, vol. I, Zagreb 2000, s. 26.

[12] W 1107 r. król Koloman zwołał „*sabor dalmatinskoga građanstva*", na którym odebrał od zgromadzonych przysięgę wierności. F. Šišić, *Pregled povijesti hrvatskoga naroda*, Zagreb 1975, s. 175.

[13] J. Karp, M. Grzybowski, *Sabor parlament Chorwacji*, Warszawa 2003, s. 6–7.

bez większości wysp i dużych miast Dalmacji, jak Zadar, Split i Trogir[14]. W okresie panowania królów węgierskich nastąpił największy rozwój terytorialny. Za panowania Ludwika Węgierskiego Chorwacja objęła obszar całej Dalmacji i duże tereny zachodniej i centralnej Bośni. Zwierzchnictwo Ludwika uznał także Dubrownik, a jego państwo rozciągało się aż do miasta Drač w Albanii[15]. W istocie po raz pierwszy wówczas Chorwacja i Dalmacja stanowiły jedno królestwo[16].

Ścisłe związki Chorwacji z Węgrami trwały aż do bitwy pod Mohaczem w 1526 r. W bitwie tej, z wojskami tureckimi Sulejmana Wspaniałego, zginął król Ludwik II Jagiellończyk, co doprowadziło do upadku państwa węgierskiego i rozpoczęło wieloletnie zmagania o panowanie nad jego terenami[17]. Unia personalna formalnie została przywrócona w momencie, gdy zjazd szlachty chorwackiej z udziałem węgierskich stronników Habsburgów wybrał na tron w 1527 r. Ferdynanda Habsburga, który po krótkotrwałej wojnie z kandydatem większości szlachty węgierskiej Ignacym Zapolyią objął tron węgierski[18]. Od tej pory datuje się stały związek Chorwacji z Królestwem Węgierskim pod panowaniem dynastii Habsburgów. Po klęsce pod Mohaczem terytorium Chorwacji ograniczone zostało do niewielkiego obszaru obejmującego najbliższe okolice Zagrzebia.

Obserwując rozwój terytorialny państwa chorwackiego, warto zauważyć, że niektóre obszary dziś należące do państwa chorwackiego w tamtych czasach bardzo rzadko się w nim znajdowały. Większość wysp adriatyckich, Istria i część wybrzeża należały bowiem najczęściej do Wenecji bezpośrednio bądź znajdowało się pod jej zwierzchnictwem jak w przypadku Re-

---

[14] Patrz Mapa nr 3 – I. Goldstein, *Hrvatska…*, s. 45.

[15] *Ibidem*, s. 78.

[16] J. Pavičić, *O značenju županija za opstojnost hrvatske državnosti*, „Pravni vjesnik" 2007, vol. 23(3–4), s. 35.

[17] Z. Wójcik, *Historia powszechna, wiek XVI–XVII*, Warszawa 1996, s. 249–252.

[18] J. Pavičić, *op. cit.*, s. 39.

publiki Dubrownika[19]. Okres ten zdominowały wielowiekowe zmagania toczone z Imperium Osmańskim, które początkowo prowadziły do istotnego ograniczenia terytorialnego państwa chorwackiego[20]. W tamtym czasie Chorwacja nie zawsze była lojalną wobec tronu krainą. Najbardziej znaczącym buntem przeciw Habsburgom było powstanie wywołane przez braci Zrinskih w latach 60. XVII w.[21] Z czasem jednak po kolejnych sukcesach militarnych Habsburgowie zaczęli poszerzać swoje chorwackie władztwo. Miało to miejsce w szczególności po wiktorii wiedeńskiej z 1683 r. Zmagania wojenne kontynuowane po tej batalii doprowadziły ostatecznie do zawarcia pokoju Ligii Świętej z Turcją w Karłowicach w 1699 r. i znacznego powiększenia terytorium Chorwacji pod panowaniem Habsburgów[22] – ponad dwukrotnie. Jednak pod panowaniem bana Chorwacji znajdowała się jedynie połowa tego terytorium, gdyż reszta, tzw. pogranicze wojskowe, czyli teren Slawonii, była pod bezpośrednim panowaniem Wiednia. Lata 1716–1718 oraz 1736–1739 przyniosły kolejne wojny z Turcją, które nie wpłynęły znacząco na kształt granic między państwem Habsburgów a otomańską Portą. Odniesione wcześniej sukcesy militarne wpłynęły także i na to, że w 1687 r. na posiedzeniu parlamentu węgierskiego z udziałem stanów chorwackich podjęto uchwałę o dziedziczności tronu węgierskiego w linii męskiej przez Habsburgów i tym samym związanej z nim Chorwacji[23].

---

[19] Na temat historii politycznej i kulturalnej Republiki Dubrownickiej: J. Rapacka, *Rzeczpospolita Dubrownicka*, Sejny 2005.

[20] Po wojnach z Turcją, które zakończyły się w latach 40. XVI w., obszar Chorwacji skurczył się do około 20 000 km i oficjalnie nosił nazwę „resztki, resztek niegdyś sławnego królestwa". I. Goldstein, *Hrvatska…*, s. 113.

[21] W czasie tego wystąpienia po raz pierwszy katoliccy Chorwaci i prawosławni Serbowie wspólnie walczyli przeciw Habsburgom. *Ibidem*, s. 137.

[22] Stroną tego pokoju była także Rzeczypospolita Obojga Narodów, która na mocy jego postanowień odzyskała ziemie południowe Korony (bracławszczyznę, kijowszczyznę i Podole), utracone na podstawie traktatu w Buczaczu z 1672 r.

[23] D. Pavličević, *op. cit.,* s. 191–194.

W XVIII w. zasadnicze znaczenie dla charakterystyki ustroju Chorwacji miała sankcja pragmatyczna wydana przez cesarza Karola VI w 1712 r. Przewidywała ona dziedziczenie tronu przez linię żeńską Habsburgów w razie wygaśnięcia linii męskiej. W 1723 r. wspólny Sabor węgiersko-chorwacki zaakceptował jej postanowienia, zastrzegając, że w przypadku wygaśnięcia dynastii będzie można dokonać samodzielnego wyboru nowego króla. W chorwackiej literaturze podkreśla się, że akt ten przekształcił stosunki między Chorwacją a Austrią z unii personalnej w realną. Ponieważ Chorwacja znajdowała się w unii realnej z Węgrami, to przekształcenie stosunków Węgier z Austrią w unię realną wpłynęło na relacje państwowe Chorwacji z Austrią[24]. Ten stan rzeczy trwał do 1848 r., gdy w czasie Wiosny Ludów obradujący w Budapeszcie parlament węgierski uznał związki z Austrią za unię personalną[25]. Chorwacja, stając się częścią imperium habsburskiego, swoje doświadczenia ustrojowe mogła prowadzić jedynie w ramach realiów politycznych monarchii. Wraz z narastaniem tendencji absolutystycznych w państwie Habsburgów również Chorwacja została ujęta w takie formy zarządu państwem. W okresie tym chorwackie elity polityczne lawirowały między programem współpracy z dworem a Węgrami. Lojalność wobec Wiednia mogła przynieść powiększenie terytorium Chorwacji jak np. w okresie panowania cesarzowej Marii Teresy[26]. Jednocześnie niekiedy politycy chorwaccy wspólnie z politykami węgierskimi tworzyli wspólny front wobec działań dworu. Przykładem tego jest choćby postawa zwołanego w 1790 r. w Zagrzebiu Saboru, który wykazywał polityczną solidarność z „madziarskim politycznym narodem" przeciw cesarzowi Józefowi II[27].

---

[24] M. Jelušić, B*an, Bansko vijeće i Sabor 1848. s aspekta parlamentarizma*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 1992, vol. 42, br. 3.

[25] *Ibidem*, s. 300.

[26] L. Podhorodecki, *Jugosławia. Dzieje narodów, państw i rozpad federacji*, Warszawa 2000, s. 74.

[27] N. Engelsfeld, *Povijest hrvatske države prava*, Zagreb 2002, s. 52.

Początek XIX w. przyniósł w Chorwacji odrodzenie narodowe, które objęło nie tylko obszar Chorwacji właściwej, lecz także Dalmację[28]. Wiązało się to z przekształceniami politycznymi w całej Europie wywołanymi rewolucją francuską oraz epoką napoleońską. W związku z upadkiem Republiki Weneckiej jej tereny przypadły Francji i Austrii. Na mocy pokoju w Campo Formio Dalmacja i Istria przeszła pod panowanie Habsburgów, podczas gdy pozostałe tereny Republiki Weneckiej znalazły się w Republice Cisalpińskiej[29]. Po kolejnej klęsce Austrii w wojnie z Francją na mocy pokoju w Preszburgu tereny Dalmacji zostały bezpośrednio włączone do Francji[30]. Krótkotrwałe panowanie francuskie istotnie wpłynęło na ożywienie narodowe w Chorwacji, przyczyniając się do pobudzenia więzi łączących ją z Dalmacją. Po klęsce Napoleona, Austria na mocy postanowień kongresu wiedeńskiego objęła w posiadanie tereny Dalmacji, na którą składały się w owym czasie trzy obszary: tzw. Dalmacja wenecka, stanowiąca wąski pas wybrzeża od miasta Novigradu po ujście rzeki Neretvy, Boka Kotorska oraz tereny zlikwidowanej Republiki Dubrownickiej[31]. Przejęcie Dalmacji przez Austrię nie doprowadziło do jej zjednoczenia administracyjnego z resztą Chorwacji. Tereny te Austria uznała za rekompensatę za utracone w czasie rewolucji francuskiej terytoria (głównie chodziło o Belgię) i odmawiała ich przyłączenia do korony węgierskiej, w której znajdowała się Chorwacja. Idea połączenia Chorwacji, Dalmacji i Slawonii w jednym organizmie państwowym pod hasłem powołania Trójjedynego Królestwa Chorwacji, Slawonii i Dalmacjii będzie od tej pory stałym żądaniem chorwackich elit politycznych[32]. Monarchia habsburska nigdy jednak nie zgodziła się na te żądania.

---

[28] A. Cetnarowicz, *Odrodzenie narodowe w Dalmacji*, Kraków 2001, s. 14–19.

[29] M. Żywczyński, *Historia powszechna 1789–1870*, Warszawa 1967, s. 108–109.

[30] *Ibidem*, s. 134.

[31] A. Cetnarowicz, *op. cit.*, s. 14.

[32] *Ibidem*, s. 25–27.

Gdy w 1867 r. doszło do przekształcenia monarchii habsburskiej w dualistyczne państwo Austro-Węgry, Chorwacja znalazła się w części węgierskiej, natomiast Dalmacja w austriackiej.

Dla chorwackich aspiracji narodowych, lecz także doświadczeń ustrojowych olbrzymie znaczenie miała Wiosna Ludów, która wpłynęła istotnie na program polityczny elit chorwackich na następne dziesięciolecia. W odpowiedzi na wydarzenia na Węgrzech, w Chorwacji powołano Tymczasowy Komitet Narodowy, który do czasu powołania Saboru był pierwszą formą ciała przedstawicielskiego. Pod wpływem atmosfery Wiosny Ludów doszło do poszerzenia składu parlamentu o przedstawicieli narodu wybieranych niezależnie od pochodzenia społecznego. Sabor powołany 25 marca 1848 r. stanowił efekt kompromisu między Kościołem, arystokracją a liberałami[33] i uważany jest za początek nowożytnego chorwackiego parlamentaryzmu[34]. Po zebraniu się Sabor uznał sankcję pragmatyczną z 1712 r. za obowiązującą[35] i chciał utrzymać związki z Węgrami po berłem Habsburgów pod warunkiem uzyskania autonomii przez Trójjedyne Królestwo[36].

W czasie Wiosny Ludów sytuacja Chorwacji oscylowała między lojalnością wobec monarchii a poparciem powstania węgierskiego[37]. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja współpracy z Wiedniem, która, jak się wydawało politykom chorwackim, mogła przynieść korzyści dla idei zjednoczenia administracyjnego Trójjedynego Królestwa pod berłem Habsburgów. Współpraca z dworem wcale nie była łatwa, ale w miarę narastania kłopotów wewnętrznych Wiedeń był w coraz większym stopniu gotów do ustępstw. W efekcie doszło do powołania na funkcję bana Chorwacji Josipa Jelačića. Współpraca z Wiedniem

[33] N. Engelsfeld, *op. cit.*, s. 52.

[34] I. Perić, *op. cit.*, s. 165.

[35] M. Jelušić, *op. cit.*, s. 301.

[36] *Ibidem*, s. 301–302.

[37] Patrz: P. Żurek, *Hotel Lambert i Chorwaci 1843–1850*, Warszawa 2005, s. 143–156.

doprowadziła do podjęcia przez Sabor uchwały o zerwaniu stosunków państwowych z Węgrami. Uchwała ta sprawiła, że Trójjedyne Królestwo po 600 latach zerwało formalne związki z królestwem Węgier. Chorwacja na pewien czas stała się samodzielnym państwem związanym unią personalną z Austrią[38].

Mimo olbrzymich zasług wojsk bana Jelačića w tłumieniu powstania węgierskiego i przezwyciężenia kryzysu państwa Habsburgów w 1848 i 1849 r. Chorwaci nie osiągnęli spodziewanych celów politycznych. Nadzieje na uzyskanie szerokiej autonomii oraz zjednoczenie ziem chorwackich całkowicie spaliły na panewce. W 1850 r. Sabor został rozwiązany, w 1851 r. zniesiona została konstytucja nadana Chorwacji dwa lata wcześniej przez Franciszka Józefa, a w 1854 r. zniesiono urząd bana, zastępując go cesarskim namiestnikiem[39]. Chorwacja ponownie została poddana absolutystycznym formom rządów. Ten stan rzeczy trwał do początków lat 60. XIX w., gdy pod wpływem poniesionych klęsk wojennych dwór wiedeński zdecydował się na wprowadzenie reform w państwie. Zmiany te doprowadziły do tego, że w 1861 r. zostały przywrócone związki Chorwacji z Węgrami, a od 1868 r. – unia realna Chorwacji i Węgier, która trwała do 1918 r.[40] Odnowienie unii z Węgrami zostało w Chorwacji odebrane jako „katastrofa narodowa", gdyż wydawało się, że to grzebie wszelkie nadzieje na zjednoczenie ziem chorwackich. Jednak z perspektywy czasu ten okres w historiografii chorwackiej ocenia się bardzo wysoko[41]. Jako ciekawostkę można wskazać, że z okresu negocjacji prowadzących do zawarcia umowy pochodzi dzisiejsza flaga narodowa Chorwacji[42].

W 1861 r. doszło do zwołania Saboru, który w chorwackiej historiografii nosi miano Wielkiego. Nazwę tę zawdzięcza

---

[38] M. Jelušić, *op. cit.*, s. 306.

[39] D. Pavličević, *op. cit.*, s. 253–254.

[40] M. Jelušić, *op. cit.*, s. 306.

[41] J. Horvat, *Kultura Hrvata, kroz 1000 godina*, vol. 2, Ljubljana 1980, s. 347.

[42] *Ibidem*, s. 351.

ustawodawczej aktywności, która była bez precedensu na tle wcześniejszych zgromadzeń parlamentarnych w Chorwacji[43]. Jednocześnie Sabor z 1861 r. stworzył podwaliny idei i praktyki parlamentaryzmu poprzez wprowadzenie takich elementów, jak: autonomiczność izby czy wyłączne prawo do uchwalania budżetu oraz formy odpowiedzialności parlamentarnej rządu[44]. W ten sposób rozpoczął się w historii Chorwacji okres rozwoju parlamentaryzmu, który trwa do końca I wojny światowej. W literaturze przedmiotu historię parlamentaryzmu w monarchii habsburskiej dzieli się na następujące okresy: pierwszy – tzw. Wielkiego Saboru z 1861 r., drugi – Chorwacki Sabor w latach 1865–1866, trzeci – częściowy Sabor z 1868 r. oraz czwarty – Chorwacki Sabor z lat 1871–1918[45]. W Chorwacji lata 1848–1918 uważa się za jedyny okres, w którym parlament posiadał w miarę przedstawicielski charakter, mimo że wybory do niego opierały się na cenzusach majątkowym i wykształcenia[46]. Podobny charakter posiadało także zgromadzenie parlamentarne w Dalmacji powołane w 1861 r. na mocy patentu cesarskiego[47].

W latach 60. XIX w. krystalizowały się koncepcje polityczne dotyczące przyszłości Chorwacji. W momencie tym głównym programem politycznym było zjednoczenie ziem chorwackich tzw. Trójjedynego Królestwa Chorwacji, Slawonii i Dalmacji w jedno państwo połączone unią z Węgrami. Pojawiła się także idea jedności słowiańskiej na Bałkanach, którą określa się mianem jugosłowiańskiej, ale w zamyśle polityków chorwackich nie chodziło o zjednoczenie wszystkich Słowian południowych, a tylko tych żyjących pod pa-

[43] D. Kovačević, *Poslovnik Sabora 1861*, „Pravnik" 1997, vol. 31, br. 3–4, s. 150.

[44] A. Bačić, *Parlamentarno pravo*, Split 2004, s. 38.

[45] A. Bačić, *Hrvatske parlamentarne procedure*, Split 2003, s. 20.

[46] S. Mesić, *Petnaest godina hrvatske demokracije*, „Politicka misao" 2005, vol. XLII, br. 2, s. 3.

[47] A. Cetnarowicz, *op. cit.*, s. 33.

nowaniem Habsburgów[48]. Idea jedności politycznej Słowian południowych została sformułowana przez działający po przewodnictwem Ljudevita Gaja ruch iliryjski. Był to ruch narodowy, kulturowy i polityczny, który miał wielki wpływ na przebudzenie narodowe w Chorwacji. Idea Jugosławii była swoistą romantyczną odpowiedzią na zagrożenie ze strony austriackiej i węgierskiej hegemonii[49]. Wbrew prawdzie historycznej L. Gaj uważał, że Słowianie południowi pochodzą od starożytnych Ilirów. Taką nazwą bowiem niekiedy określano ludność słowiańską tych obszarów. Prowincjami iliryjskimi nazwane zostały te ziemie pod rządami Napoleona, a po przejęciu ich przez Habsburgów nadano im miano Królestwa Iliryjskiego[50].

Idea jugosłowiańska, choć stworzona w ruchu iliryjskim, to w zasadzie nigdy nie nabrała kształtu realnego programu politycznego, który został stworzony przez Josipa Stossmayera w drugiej połowie XIX w.[51] Biskup Stossmayer i założona przez niego Chorwacka Partia Narodowa opowiadali się za przekształceniem monarchii Austro-Węgier w państwo trialistyczne, w którym trzeci człon państwa Habsburgów stanowiłyby ziemie słowiańskie. Program ten zakładał

[48] J. Šidak, M. Gross, I. Karaman, D. Šepić, *Povijest hrvatskog naroda g. 1860–1914*, Zagreb 1968, s. 16–17.

[49] Pierwsze pomysły na stworzenie jakiejś formy federacji narodów bałkańskich pojawiły się już na początku XIX w. Co ciekawe, ich autorem był książę Adam Czartoryski, który pełnił w tym czasie funkcje wiceministra spraw zagranicznych Cesarstwa Rosyjskiego. Patrz P. Żurek, *Czarnogórcy i Serbowie w rosyjskiej polityce księcia Adama Jerzego Czartoryskiego (1802–1806)*, Kraków 2009, s. 178; na temat idei jugosłowiańskiej patrz także: J. Rapacka, *Godzina Herdera. O Serbach, Chorwatach i idei jugosłowiańskiej*, Warszawa 1995, s. 27.

[50] W 1843 r. termin ten został zakazany przez władze austriackie. Patrz: D. Rudolf, S. Čobanov, *Jugoslavija: Unitarna država ili federacja povijesne težnje srpskoga i hrvatskoga naroda – jedan od uzroka raspada Jugoslavije*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2009, gd. 46, br. 2, s. 288–289.

[51] *Ibidem*, s. 289.

podjęcie współpracy z Serbami nie tylko tymi, którzy mieszkali pod panowaniem Habsburgów. Jednakże serbska polityka w tym czasie była skierowana na realizację projektu stworzenia „wielkiej Serbii", a w związku z tym w idei jugosłowiańskiej widziano niebezpieczeństwo zdominowania Serbii przez silniejszych gospodarczo i kulturowo habsburskich Słowian. Wielkoserbskie idee Vuka Stefanowića Karadžića w Chorwatach widziały jedynie katolickich Serbów, w odpowiedzi na to chorwacki polityk Ante Starčević sformułował program wielkiej Chorwacji[52].

Pod koniec XIX w. zaczęły formować się kolejne dwa kierunki polityczne wśród chorwackich działaczy politycznych. Jeden reprezentowany przez Partię Narodowo-Konstytucyjną był zorientowany na współpracę z Węgrami i nastawiony antyaustriacko. Drugi natomiast głosił koncepcję wielkochorwacką, a jej głównymi przedstawicielami był Eugen Kvaternik oraz wspomniany Ante Starčević, założyciele Partii Prawa[53]. Działacze ci w trakcie obrad Saboru z 1861 r. po raz pierwszy zgłosili program utworzenia niezależnego państwa chorwackiego[54]. Wszystkie te nurty polityczne były zgodne co do tego, że dla Chorwacji fundamentalną racją stanu jest zjednoczenie administracyjne Trójjedynego Królestwa w jednym organizmie państwowym.

W chwili wybuchu I wojny światowej większość chorwackich polityków i społeczeństwa deklarowała lojalność wobec Austro-Węgier. Jednakże część chorwackich działaczy już w chwili wybuchu wojny zdecydowana była na podjęcie współpracy z państwami Ententy. W tym celu udali się na emigrację, gdzie w Paryżu 30 kwietnia 1915 r. powołali do życia komitet jugosłowiański. W jego skład weszli także politycy słoweńscy i serbscy z monarchii habsburskiej, a przewodniczącym został splitski adwokat Ante Trumbić. Idea ta nie znalazła wszak

[52] M. Tanty, *Bałkany w XX wieku, Dzieje polityczne*, Warszawa 2003, s. 104.
[53] L. Podhorodecki, *op. cit.*, s. 128.
[54] J. Horvat, *Kultura…*, vol. 2, s. 133.

uznania w Serbii, która za cele wojny miała podbicie nowych terytoriów i włączenia ich do swego Królestwa[55]. Również Włochy były przeciwne idei jugosłowiańskiej ze względu na swoje aspiracje terytorialne do tych ziem. Powodowało to, że pozostałe państwa Ententy także niechętnie patrzyły na tę propozycje polityczną, co powodowało, że w przeciwieństwie do komitetów polskiego i czeskiego Komitet Jugosłowiański nie został uznany za przedstawicielstwo narodowe[56]. Przebieg działań zbrojnych istotnie wpłynął na działania polityczne, ponieważ już w toku 1917 r. wśród polityków chorwackich zaczęły przeważać poglądy o konieczności oderwania się od monarchii habsburskiej i utworzenia wspólnego państwa Słowian południowych.

W czerwcu i lipcu 1917 r. na wyspie Korfu odbyła się konferencja serbskiego rządu i delegacji jugosłowiańskiego komitetu, przedmiotem której były negocjacje zmierzające do stworzenia wspólnego państwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców pod berłem serbskiej dynastii Karađorđevićów. Komitet Jugosłowiański gotów był do porozumienia za wszelką cenę ze względu na obawę przed ekspansją włoską na wschodnie wybrzeże Adriatyku. W obliczu klęski wojennej Austro-Węgier politycy chorwaccy żywili obawę, że zwycięskie Włochy będą dążyły do zajęcia dużych obszarów Dalmacji i Istrii, co spowodowało, że stanęli w obliczu konieczności poszukiwania porozumienia z Serbią, która była częścią zwycięskiej koalicji. W czasie trwania konferencji na Korfu w Wiedniu część polityków słowiańskich z monarchii Austro-Węgier złożyła deklaracje o konieczności zjednoczenia Słoweńców, Chorwatów i Serbów w jednym samodzielnym państwie pod berłem Habsburgów. Deklaracja ta miała doprowadzić do stworzenia samodzielnego państwa w ramach koncepcji trialistycznej monarchii Austro-Węgier. Projekt ten dla Chorwatów był atrakcyjny, gdyż po przyłączeniu Bośni do Austrii w 1908 r. doszłoby w ten sposób

[55] D. Rudolf, S. Čobanov, *op. cit.*, s. 291.
[56] *Ibidem*, s. 292.

do zjednoczenia wszystkich Chorwatów w jednym państwie[57]. Ta tzw. Deklaracja majowa skłoniła rząd serbski do przyśpieszenia negocjacji z Komitetem Jugosłowiańskim, czego efektem było przyjęcie tzw. Deklaracji korfuańskiej, zapowiadającej zjednoczenie w jednym państwie „trójimiennego narodu serbsko-chorwacko-słoweńskiego"[58]. Miała to być konstytucyjna, parlamentarna monarchia, gwarantująca równość wszystkich narodów[59].

Gdy rozkład Austro-Węgier stał się oczywisty, politycy słowiańscy na początku października 1918 r. powołali do życia Radę Narodową Słoweńców, Chorwatów i Serbów. 19 października Rada wydała proklamację żądającą zjednoczenia tych narodów w jednolite suwerenne państwo. 29 października chorwacki Sabor uchwalił rozwiązanie wszystkich stosunków łączących Chorwację, Slawonię i Dalmację z Królestwem Węgier i Cesarstwem Austrii. Jednocześnie ogłosił przystąpienie do wspólnego państwa Słoweńców, Chorwatów i Serbów (SHS) oraz uznał Radę Narodową SHS za najwyższą władzę[60]. Zadeklarował także gotowość do zjednoczenia z innymi narodami jugosłowiańskimi. Tego samego dnia Rada Narodowa SHS obwieściła przejęcie władzy zwierzchniej nad wszystkimi ziemiami „słowiańskimi" należącymi do monarchii Austro-Węgier[61]. Większość członków Rady SHS opowiadała się za zjednoczeniem z Królestwem Serbii na zasadzie parytetów dwóch równorzędnych państw.

9 listopada w Genewie doszło do zawarcia porozumienia między Rządem Królestwa Serbii, Radą Narodową SHS w Zagrzebiu oraz Komitetem Jugosłowiańskim co do zjedno-

---

[57] *Ibidem*, s. 294; M. Tanty, *op. cit.*, s. 146.

[58] W. Walkiewicz, *Jugosławia, Państwa sukcesyjne*, Warszawa 2009, s. 31.

[59] D. Rudolf, S. Čobanov, *op. cit.*, s. 293.

[60] T. Szymczak, *Jugosławia państwo federacyjne*, Łódź 1982, s. 32.

[61] W. Balcerak, *Powstanie państw narodowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1974, s. 367.

czenia w jednym państwie Serbów, Chorwatów i Słoweńców. Deklaracja genewska zakładała powołanie wspólnego państwa, które do czasu powołania Konstytuanty będzie miało charakter dualistyczny i tylko w zakresie spraw wojskowości, polityki zagranicznej, floty, handlu i finansów występować jako jeden podmiot państwowy. Jednakże ustalenia te nie spotkały się z aprobatą kół rządzących w Belgradzie i nie doszło do ratyfikacji[62]. Zagrożenie ze strony Włoch[63], brak uznania międzynarodowego oraz napięta sytuacja wewnętrzna spowodowały, że koła polityczne SHS w zasadzie znalazły się w sytuacji bez wyjścia i musiały zgodzić się na dyktat Królestwa Serbii.

1 grudnia 1918 r. w Belgradzie uchwalono akt zjednoczenia SHS z Królestwem Serbii[64]. Wraz z jego wydaniem Chorwacja straciła swój parlament. Od początku w tym kraju sposób i forma zjednoczenia Słowian południowych była odbierana jako włączenie do Serbii. Już 5 grudnia w czasie manifestacji w Zagrzebiu miały miejsce dramatyczne wydarzenia związane z protestami w obronie Republiki. W trakcie zamieszek zginęło 15 osób[65]. Na okres ponad 20 lat Chorwacja stała się częścią Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców, które 3 października 1929 r. przemianowane zostało na mocy dekretu królewskiego na Królestwo Jugosławii[66]. Liczne ofiary, jakie poniosła Serbia w czasie I wojny światowej, oraz znalezienie się w obozie zwycięskim wywołało w elitach serbskich przekonanie o ich uprzywilejowanej pozycji w nowym państwie. Doprowadziło to do narzucenia mu idei centralizmu i unitaryzmu w duchu koncepcji wielkiej Serbii. Od samego początku powodowało to niezadowolenie wśród nie-Serbów ze stosunków panujących

[62] *Ibidem*, s. 369–371.

[63] W tym czasie oddziały włoskie opanowały większość Istrii, niektóre wyspy adriatyckie oraz Zadar i Szybenik, leżące w Dalmacji. I. Goldstein, *Hrvatska…*, s. 233.

[64] W. Felczak, T. Wasilewski, *op. cit.*, s. 430.

[65] W. Walkiewicz, *op. cit.*, s. 43.

[66] M. Tanty, *op. cit.*, s. 181.

w państwie i w zasadzie w całym tym okresie było ono jednym z podstawowych problemów, z jakimi borykało się państwo jugosłowiańskie[67].

W okresie tym obowiązywały w Jugosławii dwie konstytucje: pierwsza uchwalona przez Skupsztine 28 czerwca 1921 r.[68] oraz druga oktrojowana przez monarchę 3 września 1931 r.[69] Konstytucja widowdańska z 1921 r.[70] wprowadzała dziedziczną monarchię konstytucyjną, w której władza ustawodawcza należała do króla i jednoizbowej Skupsztyny, zaś władza wykonawcza do króla, którą sprawował poprzez powoływanych przez siebie ministrów, tworzących Radę Ministrów. Dominującą pozycję w państwie posiadał monarcha, który nie ponosił za swoje działania żadnej odpowiedzialności[71]. Konstytucja wyposażała go zaś w liczne kompetencje dotyczące polityki zagranicznej, wewnętrznej oraz armii i bezpieczeństwa państwa. Parlament wybierany na 4-letnią kadencję był ograniczony w swoich działaniach wolą króla, któremu przysługiwało prawo jego rozwiązania. Konstytucja proklamowała ponadto narodowy unitaryzm, uznając Serbów, Chorwatów i Słoweńców za jeden trójimienny naród, co od początku budziło niechęć nieserbskich poddanych monarchii. Konstytucja w istocie była narzędziem polityki centralistycznej i unitarystycznej prowa-

---

[67] E. Mizerski, *Jugosłowiański system przedstawicielski 1918–1990 (w zarysie)*, Toruń 1999, s. 17–18; M. Waldenberg, *Kwestie narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Dzieje. Idee*, Warszawa 1992, s. 379; W. Walkiewicz, *op. cit.*, s. 64–66.

[68] С. Јованович, *Уставно Право Кралевине Срба Хрвата и Словенаца*, Београд 1924, s. 22.

[69] W. Walkiewicz, *op. cit.*, s. 87.

[70] Nazwa aktu pochodzi od dnia jej uchwalenia. 28 czerwca to dzień św. Wita i równocześnie rocznica bitwy na Kosowym Polu z 1389 r., która dla narodów jugosłowiańskich, a w szczególności dla Serbów, posiada olbrzymie znaczenie. J. Skowronek, M. Tanty, T. Wasilewski, *Słowianie południowi i zachodni. VI–XX wie*k, Warszawa 2005, s. 549.

[71] С. Јованович, *op. cit.*, s. 315.

dzonej przez koła dworskie[72]. Konstytucja z 1931 r. oktrojowana po dwóch latach zawieszenia obowiązywania konstytucji z 1921 r. z punktu widzenia „prawa państwowego w zasadzie niewiele zmieniła w […] modelu sprawowania władzy”[73]. Wprowadzała dwuizbowy parlament, lecz o jeszcze mniejszym zakresie kompetencji niż we wcześniejszej regulacji konstytucyjnej. Konstytucja ta w istocie sankcjonowała zmiany w prawodawstwie i praktyce sprawowania władzy, jakie zostały wprowadzone po zamachu stanu dokonanym przez króla Aleksandra w 1929 r.

W 20-leciu międzywojennym główną partię reprezentującą Chorwatów na jugosłowiańskiej scenie politycznej stanowiła Chorwacka Partia Chłopska, której przywódcą był Stjepan Radić. Partia ta zdecydowanie opowiadała się za demokratyzacją życia politycznego oraz przekształceniem Królestwa SHS w federację. W 1926 r., podkreślając swój program republikański, zmieniła nazwę na Chorwacką Republikańską Partię Chłopską. Z oczywistych względów partia ta była nie do zaakceptowania przez króla i kręgi dworskie. Spowodowało to jej delegalizację oraz aresztowanie wielu przywódców. Sam Radić udał się na emigrację, chcąc dla swoich federalnych i republikańskich idei znaleźć poparcie w krajach Europy Zachodniej, a nawet ZSRR[74]. Skłonności autorytarne rządzącej dynastii, opieranie się na armii i policji zdominowanych przez serbski korpus oficerski nie sprzyjały w najmniejszym stopniu aspiracjom narodowym narodów wchodzących w skład państwa jugosłowiańskiego. Rząd bowiem opowiadał się za unitarnym charakterem państwa i odrzucał wszelkie propozycje płynące ze strony Chorwackiej Republikańskiej Partii Chłopskiej, proponujące przekształcenie państwa w federację. W okresie tym były podejmowane z obu stron próby porozumienia, jednakże

[72] E. Mizerski, *Jugosłowiański system…*, s. 29–33; T. Szymczak, *Jugosławia…*, s. 47–51.

[73] T. Szymczak, *Jugosławia…*, s. 57.

[74] M. Tanty, *op. cit.*, s. 179.

fundamentalna różnica celów uniemożliwiała przez długi czas jakiekolwiek trwały kompromis.

W 1932 r. koalicja chorwackich partii: chłopskiej i demokratycznej przyjęła tzw. punktacje zagrzebskie, w których domagała się demokratyzacji państwa i wprowadzenia ustroju federalnego, który ich zdaniem zapewniałby równouprawnienie Serbów, Chorwatów i Słoweńców. Postulaty te zostały i tym razem odrzucone. Rosnące represje, akty przemocy wymierzone w polityków chorwackich (w 1928 r. poseł serbskiej Partii Radykalnej oddał kilka strzałów do posłów chorwackich w czasie obrad parlamentu, zabijając m.in. przywódcę Partii Chłopskiej Stjepana Radića) i niechęć zawarcia kompromisu ze strony Rządu sprzyjały narastaniu nastrojów radykalnych wśród Chorwatów. Efektem tego było rosnące poparcie dla powstałej w 1930 r. organizacji chorwackich nacjonalistów Ustaša (Powstaniec)[75].

Narastający kryzys wewnętrzny i skomplikowana sytuacja międzynarodowa skłoniły Rząd do ustępstw względem Chorwatów. Od początku 1939 r. rozpoczęły się intensywne negocjacje między premierem Dragišą Cvetkovićem a liderem Chorwackiej Partii Chłopskiej Vladimirem Mačkiem, który stał na czele koalicji chłopsko-demokratycznej, zmierzającej do powołania autonomicznej Banowiny Chorwackiej. Jednakże spory między tymi politykami o zakres terytorialny autonomicznej Chorwacji były powodem opóźnień w osiągnięciu ostatecznego porozumienia[76]. W efekcie do zawarcia porozumienia i powstania autonomicznej Banowiny Chorwackiej doszło 26 sierpnia 1939 r. pięć dni przed wybuchem II wojny światowej. Częścią porozumienia było powołanie lokalnego parlamentu w Zagrzebiu oraz istnienie własnego lokalnego Rządu odpowiedzialnego przed królem i chorwackim Saborem[77]. Do wyborów do Saboru jednakże

[75] *Ibidem*, s. 183.
[76] N. Engelsfeld, *Povijest hrvatske države prava*, Zagreb 2002, s. 379.
[77] W. Walkiewicz, *op. cit.*, s. 102.

nigdy nie doszło, co uzasadniano groźbą wybuchu wojny[78]. Jak okaże się, porozumienie to zostało osiągnięte niemal na próżno, atak hitlerowskich Niemiec na Jugosławię doprowadził do upadku tego państwa, a Chorwację pchnął na drogę kolaboracji z państwami faszystowskimi. W literaturze zwraca się uwagę, że narody Jugosławii rozwijały się wcześniej w ramach różnych kultur politycznych i prawnych, co także miało wpływ na trudności w osiągnięciu porozumienia. W Chorwacji i Słowenii silnie zakorzenione były tradycje autonomiczności wynikające z austro-węgierskiego systemu, dające podstawę do rozwoju demokratycznego i obywatelskiego społeczeństwa. Natomiast takie doświadczenia w Królestwie Serbii i Czarnogóry miały zgoła odmienne cechy, szczególnie że między poszczególnymi częściami państwa występowały także poważne różnice w poziomie rozwoju gospodarczego i co za tym idzie w strukturze społeczeństwa[79]. Wszystkie te czynniki sprawiły, że pierwszy projekt jugosłowiański był dość kruchy.

10 kwietnia w Zagrzebiu ogłoszono powstanie Niezależnego Państwa Chorwackiego, które zostało uznane na arenie międzynarodowej jedynie przez państwa sojusznicze III Rzeszy. Wbrew swej nazwie nigdy nie spełniło kryteriów niezależnego państwa, znajdując się w stałej zależności od Niemiec i Włoch, łącznie z okupacją części jego terytoriów[80]. NDH formalnie było monarchią, choć król Aimone di Spoleto, który przybrał imię Tomislawa II (kuzyn króla Włoch Wiktora Emanuela III), nigdy nie był w Chorwacji. Początkowo został powołany także parlament, lecz działał niecały rok[81]. Realna władza spoczywała w ręku przywódcy ustaszy *poglavnika* (przywódcy) Ante Pavelića, który wprowadził w swoim państwie bezwzględny

[78] I. Perić, *Hrvatski državni Sabor 1848–2000*, vol. III, Zagreb 2000, s. 55.

[79] B. Vukas, S. Fabijanić Gagro, *Pravnopovijesne i međunarodnopravne odrednice (dez)integracijskih procesa država sljednica SFRJ*, ,,Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2011, gd. 48, br. 3, s. 579.

[80] D. Rudolf, S. Čobanov, *op. cit.*, s. 300–301.

[81] N. Engelsfeld, *op. cit.*, s. 404.

terror skierowany przeciw Żydom, Cyganom, Serbom, jak również Chorwatom, którzy sprzeciwiali się nowemu reżimowi[82]. Granice tego marionetkowego państwa zostały wyznaczone przez ministrów spraw zagranicznych Niemiec i Włoch na mocy porozumienia wiedeńskiego z 21 marca 1941 r. Państwo obejmowało oprócz ziem chorwackich tereny praktycznie całej Bośni i Hercegowiny[83]. W późniejszym czasie na rzecz Węgier NDH zrzekło się Wojwodiny i Međimorje. Jednocześnie część dawnej Banowiny Chorwackiej została oddana Włochom (większość Istrii, Dalmacji od Zadaru do Splitu, wyspy na Adriatyku z wyjątkiem Braci, Hvaru i Pagu) na podstawie tzw. umowy rzymskiej[84].

Przebieg działań zbrojnych na obszarze byłej Jugosławii doprowadził do tego, że przewagę uzyskały siły komunistyczne dowodzone przez Josipa Broz Tito. Pod koniec 1943 r. Tito uzyskał poparcie aliantów, co jeszcze bardziej umocniło nie tylko jego siły wojskowe, lecz także pozycję polityczną. W efekcie wraz z zakończeniem II wojny światowej siły komunistyczne były jedynymi realnymi pretendentami do objęcia władzy w wyzwolonym kraju. Wprawdzie w początkowym okresie, zgodnie z wypróbowanymi wzorcami działania partii komunistycznych w Europie Środkowo-Wschodniej, do udziału we władzach dopuszczeni zostali również działacze niekomunistyczni, lecz w miarę krzepnięcia władzy ludowej byli oni stopniowo usuwani[85]. 11 listopada 1945 r. odbyły się wybory do Zgromadzenia Konstytucyjnego, które zostały zbojkotowane przez ugrupowania opozycyjne, w związku z tym wszystkie mandaty zostały

[82] M. Waldenberg, *Kwestie…*, s. 350.

[83] Znaczne obszary Bośni i Hercegowiny znalazły się już wcześniej w Banowinie Chorwackiej na mocy porozumienia z 26 sierpnia 1939 r. K. Krysieniel, *W cieniu Dyton, Bośnia i Hercegowina między etnokracją i demokracją konsocjalną,* Warszawa 2012, s. 127.

[84] I. Perić, *Hrvatski državni Sabor…*, vol. III, s. 63.

[85] W skład lokalnego Rządu chorwackiego wchodzili np. działacze lewego skrzydła Chorwackiej Partii Chłopskiej. Patrz K. Krysieniel, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007, s. 52.

obsadzone przez Front Narodowy Tity. 29 listopada 1945 r. Skupsztina proklamowała powstanie Federalnej Ludowej Republiki Jugosławii[86].

Ustrój konstytucyjny Jugosławii podlegał w latach 1946–1990 wielu zmianom. 31 stycznia 1945 r. Konstytuanta uchwaliła konstytucję wzorowaną na radzieckiej[87]. Zgodnie z jej postanowieniami naczelnymi organami związku była Skupsztina złożona z Rady Związkowej i Rady Narodowości oraz Prezydium FLRJ wybierane na wspólnym posiedzeniu obu izb. Prezydium składało się z przewodniczącego, sześciu wiceprzewodniczących, sekretarza i najwyżej 30 członków. Prezydium wraz z rządem były organami władzy wykonawczej i ponosiły jedynie odpowiedzialność przed Skupsztiną[88]. Konstytucja, uzupełniona przez ustawę konstytucyjną z 1953 r., dokonała zmian w systemie organów naczelnych państwa, wprowadzając m.in. Urząd Prezydenta. W 1963 r. doszło do uchwalenia kolejnej konstytucji, w której m.in. zmieniono nazwę państwa na Socjalistyczną Federacyjną Republikę Jugosławii oraz rozszerzono zasadę samorządu społecznego[89].

Z przeprowadzanych nowelizacji na szczególną uwagę zasługuje ta z 1971 r.[90], która przewidywała po wygaśnięciu Urzędu Prezydenta Republiki (czyli *de facto* po śmierci pełniącego ten urząd Josipa Broz-Tity) zastąpienie tego organu reaktywowanym Prezydium SFRJ. Po śmierci Tity w 1980 r. funkcję głowy państwa przejęło wspomniane prezydium. Warto przy tym zauważyć, iż w 1963 r. do przepisów konstytucyjnych wprowadzono Trybunał Konstytucyjny, również na szczeblu republik

---

[86] S. Wojciechowski, *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI wieku*, Poznań 2002, s. 33.

[87] T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1988, s. 346.

[88] *Ibidem*, s. 349.

[89] E. Mizerski, *Jugosłowiański system…*, s. 189.

[90] Poważniejsze nowelizację konstytucji miały także miejsce w latach 1967, 1968. Patrz T. Szymczak, *Ustrój…*, s. 352.

związkowych i regionów autonomicznych[91]. Konstytucja ta po wielokrotnych nowelizacjach została zastąpiona przez kolejną, uchwaloną w 1974 r. Ponownie dokonano w niej reformy organizacji aparatu państwowego szczebla centralnego. Konstytucja wprowadzała dwuizbową Skupsztine, która składała się z Rady Związkowej i Rady Republik i Okręgów Autonomicznych[92]. Sposób wyłaniania jej składu był dość złożony, ale istotne jest to, że całkowicie kontrolowany przez Związek Komunistów Jugosławii[93]. Wprowadzała także dożywotnią funkcję prezydenta dla Tity „bez ograniczeń w trwaniu mandatu". Po jego śmierci funkcję głowy państwa miał pełnić organ kolegialny, którym było Prezydium SFRJ składające się z ośmiu osób, reprezentujących republiki związkowe i okręgi autonomiczne. Przewodniczącym Prezydium przez roczną kadencję był kolejny członek Prezydium[94], wybierany przez połączone izby Skupsztiny. Zasada rotacji miała zapewnić równość podmiotów federacji.

Rządem federacji była Związkowa Rada Wykonawcza, wybierana przez obie izby parlamentu. Najważniejsza zmiana dotyczyła zasad federalnej struktury państwa, która w ocenie niektórych historyków miała wielki wpływ na trwałość federacji[95]. Zasada federalizmu jugosłowiańskiego do 1974 r. istot-

---

[91] J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*, Pułtusk 2003, s. 17.

[92] E. Mizerski, *Geneza i konstytucyjna pozycja parlamentu związkowego w Jugosławii w latach 1941–1990*, Toruń 1995, s. 29.

[93] T. Szymczak, *Jugosławia...*, s. 326–328; na ten temat także E. Mizerski, *Jugosłowiański system…*, s. 129–142.

[94] E. Zieliński, *System polityczny SFRJ*, Warszawa 1984, s. 160.

[95] Kwestia ta dostrzegana była już w momencie prac nad nową Konstytucją SFRJ. W 1972 r. prof. Mihailo Đurić wyraził opinię, że „Jugosławia jest już dzisiaj nieomal tylko pojęciem geograficznym, jeśli zważymy, że na jej ziemi, a dokładniej mówiąc – na ruinach państwa – tworzy się kilka samodzielnych, niezawisłych, a wręcz przeciwstawnych sobie państw narodowych", a „zaproponowana poprawka konstytucyjna fundamentalnie zmienia charakter dotychczasowej wspólnoty państwowej narodów jugosłowiańskich. Dokładniej mówiąc, wraz z tą zmianą odrzuca się w istocie samą ideę takiej wspólnoty. Jeśli nawet coś jeszcze z niej zostanie, to tylko po to, byśmy

nie różniła się od klasycznych federacji. Dopiero konstytucja z 1974 r. nadała państwu więcej cech klasycznego federalizmu, ale w ocenie niektórych badaczy także niektóre cechy konfederacji. Dawała republikom związkowym większą samodzielność, m.in. poprzez prawo do uchwalenia własnych konstytucji, stworzyła podstawy działania parlamentów na szczeblu republik związkowych, zwiększenia udziału ich przedstawicieli w organach federalnych oraz „możliwość kreowania swojej republikańskiej indywidualności nawet w niektórych sprawach z zakresu obronności i spraw zagranicznych[96].

2. Powstanie niepodległego państwa chorwackiego

Rozpad Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii jest od początku lat 90. XX w. przedmiotem licznych opracowań naukowych[97]. W literaturze wskazywane jest wiele przyczyn, które wpłynęły na przebieg zdarzeń. Tragiczne wydarzenia, które miały miejsce w czasie tego procesu, niewątpliwie utrudniają formułowanie jednoznacznych ocen. Z całą pewnością odmienny punkt widzenia prezentowany jest w tej mierze w literaturze serbskiej, a inny w chorwackiej, słoweńskiej czy bośniackiej. Prace powstałe na ten temat poza dawną Jugosławią także bywają obarczone sympatiami lub antypatiami wobec stron konfliktu, co w oczywisty sposób wpływa na dokonywane

---

w następnej fazie zmian mieli co doprowadzić do ostatecznego końca". To jak widać bardzo trafne i dalekowzroczne spostrzeżenie doprowadziło do wydalenia profesora z Uniwersytetu Belgradzkiego, a następnie do skazania na karę dwóch lat więzienia. Patrz: P. Simić, *Tito zagadka stulecia*, tłum. D. Cirlić-Straszyńska, D.J. Ćirlić, Wrocław 2009, s. 242–243.

[96] B. Vukas, S. Fabijanić Gagro, *op. cit.*, s. 581.

[97] W polskiej literaturze przedmiotu kwestia ta poruszana jest w wielu rozprawach. W całości poświęcone tej problematyce są prace: S. Wojciechowskiego, *op. cit.*; M. Waldenberga, *Rozbicie Jugosławii. Od separacji Słowenii do wojny kosowskiej*, Warszawa 2003.

oceny. Nie brak wśród nich nawet dość krzywdzących stereotypów[98]. Wydarzenie to jest tak złożone i wieloaspektowe, że próba jego opisu w niniejszym opracowaniu wydaje się być niecelowa. Tym niemniej rozpad Jugosławii i powstanie niepodległej Chorwacji wywarło duży wpływ na kształtowanie ustroju państwowego, co wymaga przedstawienia pokrótce tego procesu jako istotnego czynnika, który wpłynął nie tylko na postanowienia Konstytucji Chorwacji, ale także na praktykę polityczną funkcjonowania państwa, szczególnie w pierwszej dekadzie niepodległości. Świadomość tej zależności jest widoczna w piśmiennictwie chorwackim podejmującym tę problematykę. Doskonale ilustrują to słowa Mirjany Kasapović:

> Wojna miała wielki wpływ na proces tworzenia państwa i transformację systemu. Zagroziła ona tworzeniu państwa i procesowi transformacji. W tej sytuacji tworzenie państwa uznane zostało za ważniejsze niż projekt transformacji systemowej, gdyż bez państwa nie da się przeprowadzić demokratycznej transformacji[99].

W związku z powyższym postanowiłem skoncentrować się na przedstawieniu procesu rozpadu SFRJ i narodzin Republiki Chorwacji z punktu widzenia wpływu tego zjawiska na kształtowanie się ustroju konstytucyjnego państwa.

Przegląd literatury pozwala na wskazanie pewnych przyczyn, które są najczęściej podnoszone przez badaczy tego procesu.

---

[98] Za taki stereotyp uważam doszukiwanie się w odwiecznej nienawiści między narodami federacji powodów jej upadku. Wydaje się, że dzisiaj wielu autorów odrzuca ten pogląd. Patrz S. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 57; D. Jović, *Jugoslavia, država koja je odumerla-uspon, kriza i pad Kardeljeve Jugoslavije (1974–1990)*, Zagreb 2003, s. 19–20; V. Perica, *Zlatno doba i zlatno Tele. O ambivalentnome karak teru religijskih pokryta – slučaj predratne Jugoslavije (1984–1991)*, „Forum Bosnae" 2006, br. 35, za: K. Krysieniel, *W cieniu…*, s. 148–149.

[99] M. Kasapović, *Demokratska tranzicija i političke institucije u Hrvatskoj*, „Politička misao" 1996, vol. XXXIII, br. 2–3, s. 85.

1. Poważny kryzys gospodarczy, jaki wystąpił w lat 80. XX w. i nierównomierny rozwój gospodarczy poszczególnych republik[100].

2. Śmierć Tity, który sprawował całkowitą kontrolę nad partią i strukturami państwa, przez co skutecznie powstrzymywał siły odśrodkowe w państwie[101].

3. Zróżnicowanie kulturowe, narodowościowe i religijne[102].

4. Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej i związany z tym upadek podstawy ideowej istnienia SFRJ[103].

Oczywiście, w literaturze przedmiotu można spotkać całe spektrum rozmaitych, niezwykle ciekawych spostrzeżeń i opinii związanych z tym procesem historycznym[104]. Te cztery wymienione najczęściej występują.

---

[100] I. Goldstein podaje, że wkład Chorwacji w produkt krajowy był 25–30% wyższy od średniej krajowej. I. Goldstein, *Dvadeset godina Samostalne Hrvatske*, Zagreb 2010, s. 18–27. Na stan gospodarki jako ważną przyczynę kryzysu wskazuje większość autorów zajmujących się tym zagadnieniem. Patrz: K. Krysieniel, *W cieniu…*, s. 150–151; także M. Waldenberg, *Kwestie…*, s. 386; W. Walkiewicz, *op. cit.*, s. 247–251.

[101] A. Bačić, *Politička gramatika federalizma i hrvatsko iskustvo*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2007, gd. 4, br. 2, s. 163; A. Czubiński, *Historia powszechna XX wieku*, Poznań 2003, s. 718; A. Giza, *Narodziny i rozpad Jugosławii*, Szczecin 1994, s. 153; F. Gołembski, *Etniczne podłoże konfliktów na terenie byłej Jugosławii*, [w:] S. Helnarski (red.), *Nacjonalizm. Konflikty narodowościowe w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń 1994, s. 95; K. Krysieniel, *System…*, s. 65–67.

[102] Ta kwestia jest tak jednoznaczna, że pojawia się niemal we wszystkich analizach dotyczących przedmiotu. Różnice dotyczą co najwyżej sposobu jej ujęcia.

[103] J. Kukułka, *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945–1996*, Warszawa 1997, s. 588; J. Stańczyk, *Przeobrażenia międzynarodowego układu sił w Europie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Analiza uwarunkowań i mechanizmów w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 1999, s. 133–136; R. Ulman, *Wojny w Jugosławii a system międzynarodowy po zimnej wojnie*, [w:] D. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997, s. 410.

[104] Doskonały przegląd stanowisk można znaleźć w pracy S. Wojciechowskiego, *op. cit.*, s. 56–69.

Trafnie skonkludowali tę kwestię Budislav Vukas i Sandra Fabijanić Gagro.

Upadek Jugosławii wiąże się ze zmianami, jakie zachodziły w całej Europie Wschodniej. Przyczyny jej rozpadu można łączyć z kryzysem gospodarczym, wzrostem tendencji nacjonalistycznych oraz specyfiką jugosłowiańskiej kultury, strukturalno-instytucjonalną budową aparatu państwa, kryzysem marksizmu i rozkładem Związku Komunistów Jugosławii i rzecz jasna śmiercią Tity[105].

Sądzę, że z perspektywy przebiegu procesu dezintegracji Jugosławii szczególną uwagę należy poświęcić dwóm czynnikom. Są to zmiany systemowe, które dokonane zostały z chwilą uchwalenia konstytucji w 1974 r., oraz dążenia Serbów do utrzymania dominującej pozycji w państwie. Kwestie te dostrzegane są w literaturze przedmiotu, choć nie są podnoszone powszechnie[106]. W związku z tym nie uwzględniłem ich we wcześniej wskazanych, najczęściej wymienianych powodach rozpadu państwa. Nie są one być może przyczynami, które miały największy wpływ na sam proces. W tym sensie, że ich niewystąpienie i tak nie zapobiegłoby rozpadowi państwa. Niewykluczone, że bez konstytucji z 1974 r. i tak dążenia do niepodległości miałyby miejsce, tak jak i nie ma pewności, że gdyby u steru rządów w Belgradzie nie znaleźli się nacjonaliści, powstrzymałoby to proces rozpadu państwa. Tym niemniej w mojej ocenie te dwa czynniki miały największy wpływ na dalsze wydarzenia.

Konstytucja z 1974 r. doprowadziła do zwiększenia niezależności republik, osłabiając struktury federalne państwa. To samo w sobie nie stanowiło być może czynnika przesądzającego dalszy bieg wypadków, tym niemniej dało do ręki politykom jugosłowiańskim instrumenty do prowadzenia samodzielnej polityki, niezależnej od działań podejmowanych przez organy

[105] B. Vukas, S. Fabijanić Gagro, *op. cit.*, s. 581.

[106] Piszą o tym: P. Calvocoressi, *Polityka międzynarodowa po 1945 roku*, Warszawa 1998, s. 318–320; a także M. Uvalić czy D. Kučan. Patrz S. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 63–67.

centralne. W toku procesu rozpadu państwa chętnie z tego korzystały wszystkie strony konfliktu.

Drugi z czynników, czyli chęć zachowania dominacji serbskiej w państwie, miał także duży wpływ na przebieg zdarzeń. Prowadził on bowiem do wzrostu nastrojów nacjonalistycznych wśród Serbów, co w krótkim czasie doprowadziło do reakcji w postaci narastającego nacjonalizmu wśród innych narodów Jugosławii, w tym przede wszystkim chorwackiego[107].

W latach 80. w Serbii pojawiały się głosy kwestionujące podział terytorialny SFRJ i domagające się rewizji granic, które nie odpowiadały kryteriom etnicznym ani historycznym. Duże znaczenie dla atmosfery w kraju miały również prace historyczne o antychorwackim i antymuzułmańskim charakterze. Rozpowszechniano opinie o celowym przenoszeniu po wojnie przemysłu z Serbii do Bośni i Hercegowiny (BiH) oraz Chorwacji oraz polityce Tito, mającej na celu dyskryminację Serbów[108]. Po stronie serbskiej pojawiały się także głosy, by zasadę równej reprezentacji republik w organach centralnych SFRJ zastąpić zasadą reprezentacji proporcjonalnej w stosunku do liczebności poszczególnych grup narodowych[109]. Atmosferę bardzo podgrzało memorandum Serbskiej Akademii Nauki i Umiejętności z 24 września 1986 r., które było pierwszym zgłoszonym poza partią komunistyczną nacjonalistycznym programem politycznym. Autorzy tego dokumentu stawiali

---

[107] Wpływ rosnącego nacjonalizmu serbskiego na ożywienie innych nacjonalizmów widoczny jest w gwałtownej zmianie nastrojów w społeczeństwie, jaka nastąpiła na przełomie 1989/1990, czego dowodzą badania opinii publicznej, w których zadano pytania dotyczące przyszłości państwa. Jeszcze w 1990 r. ponad 60% ankietowanych uznawała stosunki narodowościowe w Jugosławii za dobre lub satysfakcjonujące. Patrz: K. Krysieniel, *W cieniu…*, s. 151. W tym samym czasie z federacją wciąż identyfikowało się 48% Chorwatów. Patrz: M.J. Zacharias, *Ku rozpadowi Jugosławii (1990–1991)*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej" 2003, t. XXXVIII, s. 202.

[108] D. Rudolf, S. Čobanov, *op. cit.*, s. 306.

[109] A. Bačić, *Politička gramatika...*, s. 163.

tezę o wyjątkowo złej pozycji Serbów w Chorwacji i Bośni. Stwierdzili, że Serbowie są ofiarami politycznej i gospodarczej dyskryminacji w SFRJ[110]. Memorandum to wywołało wśród innych narodów Jugosławii wielkie oburzenie, gdyż wbrew jego tezom większość stanowisk w administracji państwowej, a w szczególności w armii i wojsku, zajmowali Serbowie[111]. Po tzw. chorwackiej wiośnie[112] rozpoczął się bowiem na dużą skalę proces usuwania z armii i innych struktur siłowych państwa Chorwatów i Słoweńców[113].

Nasilenie tej retoryki nastąpiło w 1987 r., gdy przewodniczącym w serbskim Związku Komunistów Jugosławii został Slobodan Milošević. Głównym impulsem do rozwoju tego ruchu było dążenie do zachowania Kosowa dla Serbii, ale wkrótce przekształcił się w program „ratowania Jugosławii" rozumiany jako reunitaryzacja państwa w zgodzie ze specyficznie rozumianym serbskim interesem narodowym[114]. Rozwój silnego serbskiego ruchu nacjonalistycznego pod przywództwem Miloševića wywołał reakcję w innych republikach, a jednocześnie osłabienie organów centralnych państwa doprowadziło do nasilenia się procesów decentralizacyjnych. Stało się jasne, że jedności

---

[110] J. Sirodković, *Memorandum SANU*, Zagreb 1996, s. 64. W dokumencie tym znalazły się sformułowania, porównujące sytuację Serbów w Chorwacji do czasów faszystowskiego państwa chorwackiego oraz o ich fizycznej, kulturalnej i politycznej eksterminacji.

[111] Ten stan rzeczy trwał już od dłuższego czasu. Już pod koniec lat 60. w Jugosłowiańskiej Armii Ludowej służyło niespełna 5% Słoweńców. Patrz P. Simić, *op. cit.*, s. 222.

[112] Terminem tym określa się pokojowe protesty studentów w ośrodkach akademickich, popierane prze chorwackie kierownictwo partii komunistycznej, żądające zmiany polityki narodowościowej w Jugosławii, a przede wszystkim większej partycypacji Chorwatów w strukturach administracyjnych państwa oraz politycznej liberalizacji. K. Krysiniel, *System*..., s. 61–62.

[113] B. Vukas, *Prijedlozi i nacrti konfederalizacije Jugoslavije 1990/1991 – Posljednji pokušaji „spašavanja" zajedničke države*, „Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci" 1991, vol. 18, br. 2, s. 776; J. Wojnicki, *op. cit.*, s. 49–50.

[114] M. Kasapović, *op. cit.*, s. 87.

jugosłowiańskiej nie da się utrzymać, więc celem było odłączenie od Chorwacji i BiH części terytoriów i przyłączenie ich do serbskiego państwa[115]. Gdy parlament Serbii w marcu 1989 r. uchylił autonomię Kosowa i Wojwodiny, nie istniały już żadne federalne organy, które byłyby zdolne do anulowania tych niezgodnych z Konstytucją SFRJ decyzji. Jest to jeden z argumentów za tezą, że główną przyczyną rozpadu państwa było przekonanie elit politycznych SFRJ co do faktu, że państwo umiera, co doprowadziło do jego zdecentralizowania i zniszczyło rolę organów federalnych państwa[116].

W latach 1986–1989 w łonie partii komunistycznej w Chorwacji można wyróżnić trzy frakcje. Jedna, reformatorska, opowiadająca się za liberalizacją systemu i rozluźnieniem związków w ramach federacji, druga komunistyczna zorientowana na współpracę z przywódcą Republiki Serbskiej, i trzecia, także komunistyczna, przeciwna demokratyzacji systemu oraz polityce Miloševića[117]. W chorwackiej literaturze wskazuje się, że to rywalizacja między nimi przyniosła liberalizację systemu. Wynikało to z faktu, że elity polityczne w Chorwacji i Słowenii traciły realne wpływy w strukturze aparatu partyjno-państwowego i decydowały się na wewnętrzną liberalizację, aby uchronić swą słabnącą pozycję polityczną. Sądziły bowiem, że zdołają kontrolować proces liberalizacji, a dzięki niemu z jednej strony zmniejszą

[115] Borislav Jović, przewodniczący Prezydium SFRJ, zanotował słowa Dobricy Ćosića, ojca współczesnego serbskiego nacjonalizmu, że „Jugosławia jest produktem strachu przed Austrią, Turcją, Niemcami, Włochami czy stalinowską Rosją, a w sytuacji, gdy brak tego zewnętrznego zagrożenia nie ma siły, która może ich zjednoczyć. Teraz, gdy brak tego zagrożenia, możemy zrobić etniczną kartę serbskiego terytorium, szczególnie w BiH, Chorwacji, tak by przejrzyście pokazać terytorium, gdzie Serbowie są w większości: od Szybenika, przez Like, Bośnię, przy Sawie do Bjeljine, wszędzie gdzie są Serbowie w większości". Jović określił w ten sposób polityczne cele Serbi po upadku Jugosławii, D. Rudolf, S. Čobanov, *op. cit.*, s. 310–314.

[116] B. Vukas, S. Fabijanić Gagro, *op. cit.*, s. 582.

[117] D. Budimir, *Hrvatska politička elita na početku demokratske tranzicije*, ,,Anali Hrvatskog politološkog druta" 2010, vol. 7, br. 1, s. 81.

niezadowolenie społeczne, z drugiej zaś umocnią swą pozycję polityczną wobec serbskich komunistów[118]. Republikańscy liderzy partii komunistycznej zaczęli bowiem szukać legitymacji dla swej władzy wewnątrz republik, a nie w monopolistycznej partii komunistycznej[119]. Ta polityka doprowadziła do rozwoju aktywności społecznej w Chorwacji i pojawienia się żądań przeprowadzenia reform demokratycznych. Chorwackie elity komunistyczne uzyskały dzięki temu wsparcie antykomunistycznej opozycji, lecz równocześnie zaczęły tracić poparcie społeczne na rzecz nowych ruchów politycznych. Stało się tak również dzięki temu, że nowe siły polityczne w Chorwacji, wywodzące się z szeregów opozycji antysystemowej, w początkowym okresie głosiły stosunkowo umiarkowany program polityczny. W zasadzie do końca 1989 r. żadna organizacja opozycyjna w Chorwacji nie żądała otwarcie secesji, a jedynie konfederalizmu jugosłowiańskiego[120]. Co nie znaczy, że nie widziały w tym etapu przejściowego do uzyskania pełnej suwerenności.

Zwycięstwo reformatorów pod przywództwem Ivicy Račana w szeregach komunistów chorwackich doprowadziło do tego, że 10 grudnia 1989 r. Prezydium Centralnego Komitetu Związku Komunistów Chorwacji podjęło decyzję o tym, że na wiosnę 1990 r. odbędą się w Chorwacji wolne i wielopartyjne wybory. Dwa dni później została zaakceptowana przez XI Kongres SKC[121]. W lutym doszło do uchwalenia przez Sabor zmiany Konstytucji Socjalistycznej Republiki SFRJ wprowadzającej m.in. wolność słowa, wolność zrzeszania się w organizacjach politycznych[122]. W tym samym dniu uchwalono

[118] Mirjana Kasapović pisze, że liberalizacja systemu w Chorwacji miała dwie fazy. Pierwsza, ograniczona, gdy Chorwacja była jeszcze częścią SFRJ. Druga w trakcie procesu państwowego usamodzielniania się. M. Kasapović, *op. cit.*, s. 86–89.

[119] A. Bačić, *Politička gramatika*…, s. 163.

[120] M. Kasapović, *op. cit.*, s. 90.

[121] A. Bačić, *Ustav i ustavna diktatura*, Split 1992, s. 81–82.

[122] Amandmani LIV do LXIII na Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1990, br. 7.

także kilka ustaw regulujących tryb przeprowadzenia zaplanowanych wyborów[123], które wraz z ustawą o organizacjach politycznych[124] otworzyły drogę do przemian demokratycznych w Chorwacji[125]. Konsekwencją tej decyzji był rozłam w szeregach Związku Komunistów Jugosławii. Działacze ze Słowenii i Chorwacji na XIV Nadzwyczajnym Zjeździe SKJ opuścili szeregi partii komunistycznej po odrzuceniu ich propozycji w sprawie zmian polityczno-ustrojowych w państwie[126]. Wybory, jakie odbyły się w kwietniu i maju w Chorwacji, wyniosły do władzy Chorwacką Wspólnotę Demokratyczną (Hrvatska demokratska zajednica – HDZ), pod przywództwem byłego generała Jugosłowiańskiej Armii Ludowej Franjo Tuđmana. Ugrupowanie to zdobyło blisko 60% miejsc w trzyizbowym parlamencie, uzyskując całkowity wpływ na funkcjonowanie Republiki. 30 maja 1990 r. ukonstytuował się pierwszy wybrany w wolnych wyborach Sabor. Tego samego dnia wybrano na przewodniczącego Prezydium Socjalistycznej Republiki Chorwacji przewodniczącego HDZ. 30 maja został ogłoszony „dniem państwowości", który był świętem państwowym do 2001 r.[127] W Chorwacji nastąpiła w tym momencie całkowita wymiana elit rządzących, która notabene była możliwa dzięki

[123] Zakoni o izboru i opozivu odbornika i zastupnika, ,,Narodne novine" 1990, br. 7; Zakoni o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Vijeće udruženog rada Sabora Socijalističke Republike Hrvatske, *ibidem*; Zakoni o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Društveno-političko vijeće Sabora Socijalističke Republike Hrvatske, *ibidem*; Zakoni o izbornim jedinicama za izbor delegata u Savezno vijeće Skupštine Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, *ibidem*; Odluka o imenovanju Republičke izborne komisije, *ibidem*.

[124] Zakon o političkim organizacijama, ,,Narodne novine" 1990, br. 19.

[125] J. Kregar, B. Smerdel, I. Šimonović, *Novi Ustav Hrvatske: nastanak, osnovne ideje i institucije*, ,,Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 4, s. 132.

[126] J. Wojnicki, *op .cit.*, s. 29.

[127] N. Zakošek, *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 97–98.

temu, że wcześniej w rywalizacji w łonie SKH zwyciężyli politycy o nastawieniu demokratycznym[128].

Podobne rozstrzygnięcia wyborcze miały miejsce w Słowenii, gdzie wybory wygrała centroprawicowa szeroka koalicja „Demos". W 1990 r. wybory odbyły się także w pozostałych republikach. W BiH oraz Macedonii wygrały ugrupowania etniczne, natomiast w Serbii i Czarnogórze partie postkomunistyczne. Wybory w Serbii przyniosły zdecydowane zwycięstwo Serbskiej Partii Socjalistycznej S. Miloševića, który ze swoimi hasłami budowania „Wielkiej Serbii" nie dawał szczególnych nadziei na pokojowy przebieg dalszych wydarzeń. W literaturze chorwackiej wskazuje się niekiedy, że jedną z ważnych przyczyn rozpadu Jugosławii był w istocie deficyt demokratyzmu[129]. Kiedy powstały warunki zewnętrzne i wewnętrzne umożliwiające tworzenie systemu demokratycznego, okazało się, że do władzy doszli politycy, którzy ponad wartości demokratyczne wyżej stawiali cele narodowe, które zresztą zdefiniowali, odwołując się do XIX-wiecznych programów politycznych[130]. Paradoksalne w tej sytuacji było to, że pierwsze wolne i demokratyczne wybory, jakie przeprowadzone zostały w republikach Jugosławii, doprowadziły do zaostrzenia sytuacji i być może przyspieszyły proces rozpadu państwa. We wszystkich republikach nastąpił powrót do historycznych korzeni, przywracano dawne symbole narodowe. Elementem budowania nowej tożsamości państwo-

---

[128] B. Smerdel, *Konstitucionalizam i promjena vlasti*, ,,Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50(1–2), s. 18.

[129] Z. Lauc, *Kako pisati, čitati, tumačiti i primjenjivati Ustav*, [w:] A. Bačić (red.), *Ustavi i demokracija: strani utjecaji i domaći odgovori – urodna izlaganja*, Zagreb 2012, s. 139.

[130] Jak nośne były hasła nacjonalistyczne w Serbii, niech świadczy fakt, że w grudniu 1989 r. w Belgradzie odbywały się demonstracje gromadzące setki tysięcy uczestników, którzy domagali się zakazu działalności opozycyjnych organizacji politycznych powstałych w Słowenii i Chorwacji. Jest to jedyny przykład masowych demonstracji o charakterze antydemokratycznym w całej Europie Środkowo-Wschodniej w tym okresie. Patrz przyp. 3 w: M. Kasapović, *op. cit.*, s. 88.

wej bałkańskich republik było również szybkie uchwalenie nowych konstytucji w Serbii[131], Chorwacji, Słowenii, Czarnogórze, Macedonii i Bośni i Hercegowinie[132]. Ich uchwalenie w iście ekspresowym tempie świadczy moim zdaniem o tym, że wszystkie strony konfliktu były pogodzone z nieuchronnością upadku Jugosławii. W tym momencie chodziło już tylko o sposób przeprowadzenia tego procesu i osiągnięcie zamierzonych celów politycznych. W przypadku Chorwacji i Słowenii było to oddzielenie się od Federacji w granicach odziedziczonych po SFRJ, a Serbii – doprowadzenie do rewizji granic na swą korzyść. Pośpieszne uchwalenie konstytucji miało stworzyć „ramy nie tylko legalnego działania państwa, ale w ogóle jego bytu i funkcjonowania. Miały być dowodem, że republiki te stać na samodzielną egzystencję i ułożenie stosunków politycznych i społecznych w sposób suwerenny [...], konstytucje te stały się chyba najważniejszym instrumentem legitymizacyjnym" nowego porządku[133].

Formowanie się nowych ośrodków władzy w poszczególnych republikach doprowadziło do całkowitej erozji funkcjonowania organów federalnych SFRJ. Celem federalizmu w okresie SFRJ było zapewnienie równowagi między licznymi grupami narodowymi. Konsensus ten gwarantowały w przeszłości dwa elemen-

---

[131] Konstytucja serbska uchwalona w lipcu 1990 r. już nie obowiązuje. J. Wojnicki, *Zasady zmiany konstytucji Serbii*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 308–309.

[132] Najszybciej swą konstytucję uchwaliła Serbia, najpóźniej Czarnogóra w październiku 1992 r. J. Wojnicki, *Zasady zmiany konstytucji Czarnogóry*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *op. cit.*, s. 90. Jeśli chodzi o Bośnię i Hercegowinę, to w tym państwie doszło do uchwalenia równolegle dwóch konstytucji. Jedną w 1992 r. uchwalili serbscy deputowani do Skupsztiny BiH, którzy opuścili parlament BiH i powołali Skupsztine Narodu Serbskiego BiH. Drugą w 1994 r. uchwalili muzułmańscy i chorwaccy deputowani do Skupsztiny BiH, która była konstytucją Federacji Muzułmańsko-Chorwacką. Patrz K. Krysieniel, *Zasady zmiany konstytucji Republiki Bośni i Hercegowiny*, [w:] *ibidem*, s. 57.

[133] A. Młynarska-Sobaczewska, *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010, s. 163–164.

ty: silna pozycja władz federalnych oraz centralne przywództwo partii komunistycznej. Według Arsena Bačića instrumentami realizacji tej polityki były: polityka gospodarcza, represja i konstytucyjna inżynieria[134]. W momencie, gdy zabrakło i jednego, i drugiego elementu stojącego na straży jedności państwa, rozkład federacji był nieunikniony. Od początku 1991 r. nasilają się konflikty między republikami (głównie na linii Słowenia i Chorwacja kontra Serbia), następuje paraliż Prezydium SFRJ, a rząd federalny jest praktycznie pozbawiony wpływu na politykę gospodarczą. Jedyną strukturą federalną zachowującą realną władzę była Jugosłowiańska Armia Ludowa, która była zdominowana przez Serbów i sprzyjała działaniom serbskich polityków.

Ostatnią próbą ratowania Jugosławii, w ocenie strony chorwacko-słoweńskiej, lub wybiegiem, który był jedynie podstępem mającym doprowadzić do powolnej śmierci SFRJ, w ocenie strony serbskiej, była propozycja powołania Konfederacji Jugosłowiańskiej[135]. Po zwycięstwie wyborczym partie rządzące w Słowenii i Chorwacji wystąpiły z propozycją przekształcenia SFRJ z federacji w konfederację[136]. Podstawą konfederacji miała być umowa zawarta przez wszystkie republiki. Jej projekt

---

[134] A. Bačić, *Politička gramatika*..., s. 163.

[135] Już w czasie I wojny światowej w procesie tworzenia wspólnoty jugosłowiańskiej formowane były idee konfederacji. Pomysły te forsowane przez polityków chorwackich i słoweńskich zostały jednak odrzucone w owym czasie przez Serbię. W trakcie II wojny światowej Chorwacka Partia Chłopska, główna chorwacka partia w przedwojennej Jugosławii, także proponowała utworzenie po wojnie konfederacji jugosłowiańskiej. W późniejszym czasie promotorem tej idei był Eduard Kardel (współpracownik J. Tity, jeden z czołowych polityków jugosłowiańskich), który chciał utworzenia konfederacji państw południowosłowiańskich na bazie idei socjalistycznej. Patrz B. Vukas, S. Fabijanić Gagro, *op. cit.*, s. 584.

[136] A. Bačić, *Što su htjeli anti-federalisti. (Jedan primjer iz povijesti Američke ustavnosti). Prilog raspravi o priodi novog saveza između jugoslavenskih republika*, „Zakonitost" 1990, gd. 44, br. 11–12, s. 1433.

został przedstawiony 12 października 1990 r. Wspólnota ta miała być związkiem suwerennych i samodzielnych państw, związanych unią celną, monetarną i posiadającą wspólny rynek. Współpraca obejmować miała sprawy wojskowe (w tej mierze wzorowano się na rozwiązaniach przyjętych w NATO), ochrony praw człowieka oraz ekonomiczne. Projekt zakładał powołanie wspólnotowych organów w postaci parlamentu, egzekutywy i sądu, który miał rozstrzygać spory między państwami, interpretować umowy statuujące konfederacje oraz orzekać w zakresie ochrony praw jednostek, naruszanych przez organy konfederacji[137]. Miał to być jednakże związek, z którego każde z państw może wyjść w dowolnym terminie. Projekt ten był przedmiotem obrad Prezydium SFRJ, ale nie uzyskał akceptacji polityków serbskich, którzy twierdzili, że idea ta ma dać Chorwacji jedynie czas na przygotowania wojenne[138]. Próba ratowania państwa poprzez jego przekształcenie w konfederację, wydaje się, była z góry skazana na porażkę, choć strony konfliktu zapewne inaczej ją oceniają. Tym niemniej z perspektywy czasu można uznać, że szkoda, iż nie została wcielona w życie. Rozwiązanie to mogło bowiem powstrzymać eskalację konfliktu, a wręcz zapobiec działaniom zbrojnym, choć niekoniecznie powstrzymać rozpad państwa. Dwadzieścia lat później, gdy Chorwacja i Słowenia są już członkami Unii Europejskiej, a inne państwa postjugosłowiańskie aspirują do członkowstwa we Wspólnocie, wydaje się, że była to rozsądna propozycja.

Sabor przyjął 21 lutego 1991 r. deklarację o rozpoczęciu procesu oddzielenia się od SFRJ i możliwości włączenia się Chorwacji do Unii Suwerennych Republik. Deklaracja określiła końcową datę tego procesu na 30 czerwca 1991 r.[139] Nim minął wskazany termin, 12 maja Serbowie z północno-zachodniej części państwa (Slowenia Zachodnia) przeprowadzili referendum,

[137] B. Vukas, *op. cit.*, s. 774–782.
[138] *Ibidem*, s. 784.
[139] *Ibidem*, s. 785–786.

w którym 90% głosujących opowiedziało się za integralnością z Jugosławią[140]. Tymczasem 19 maja przeprowadzone zostało referendum na większości terytorium Chorwacji[141], w którym 93,2% głosujących (przy 83% frekwencji) opowiedziało się za suwerennością Republiki[142]. W referendum zadane zostały dwa pytania tak sformułowane, że nie określały jednoznacznie, czy jego celem jest trwałe oddzielenie się od Jugosławii.

Pierwsze pytanie brzmiało – czy jesteś za tym, by Republika Chorwacji jako suwerenne i samodzielne państwo, które gwarantuje autonomię kulturalną i wszystkie obywatelskie prawa Serbom i członkom innych narodowości w Chorwacji, weszła w sojusz suwerennych państw z innymi republikami (na podstawie projektu Republiki Chorwacji i Republiki Słowenii w sprawie rozwiązania państwowego kryzysu SFRJ).

Drugie było następujące – czy jesteś za tym, by Republika Chorwacji została w Jugosławii jako jednolitym federalnym państwie (na podstawie projektu Republiki Serbii i Socjalistycznej Republiki Czarnogóry w sprawie rozwiązania państwowego kryzysu SFRJ)[143].

Pytanie pierwsze, za którym opowiedziało się ponad 93% głosujących, nie przesądzało, że Chorwacja wystąpi z Jugosławii. Podkreślało wolę bycia suwerennym państwem, lecz zostawiało otwartą możliwość realizacji koncepcji konfederacyjnej Jugosławii. Narastający separatyzm Serbów w Chorwacji wspieranych przez armię Jugosławii sprawiał, że kompromis był nie do osiągnięcia. Celem separatystów serbskich było bowiem przyłączenie się do Serbii, uznając przywództwo Belgradu i Miloševića. Rozwiązanie takie było zaś nie do przyjęcia dla Chorwatów. W chorwackiej literaturze podkreśla się, że przyczyną ostatecznego rozpadu państwa było:

---

[140] J. Wojnicki, *op. cit.*, s. 55.

[141] Referendum nie odbyło się na obszarach zdominowanych przez Serbów, czyli w Krainie, Slawoni Wschodniej i Slawoni Zachodniej.

[142] I. Goldstein, *Hrvatska…*, s. 389.

[143] Odluku o raspisu referenduma, ,,Narodne novine" 1991, br. 21.

1) nierespektowanie wewnętrznego prawa SFRJ, w tym konstytucji z 1974 r., gdyż:

a) narody Jugosławii miały prawo do samookreślenia się;

b) republiki miały prawo do oddzielenia się;

c) prawo to miało być realizowane w ramach istniejących granic;

2) nierespektowanie prawa międzynarodowego o zakazie używania siły zbrojnej[144].

Na posiedzeniu Saboru 25 czerwca 1991 r. przyjęte zostały cztery fundamentalne akty: Konstytucyjna uchwała o suwerenności i samodzielności Republiki Chorwacji, Deklaracja o ustanowieniu suwerennej i samodzielnej Republiki Chorwacji, Dokument (*povelja*) o prawach Serbów i innych narodowości w Republice Chorwacji[145] oraz Ustawa konstytucyjna o zmianach i uzupełnieniach ustawy konstytucyjnej o realizacji Konstytucji Republiki Chorwacji[146].

Deklaracja poprzedzona wstępem brzmi następująco:

Na podstawie artykułu 140 ust. 1 Konstytucji Republiki Chorwacji

– zgodnie z niezbywalnym, niepodzielnym i nieprzenaszalnym prawem narodu chorwackiego do samookreślenia, włączając w to prawo do rozdzielenia się i integracji z innymi narodami i państwami oraz suwerennością Republiki Chorwacji, która należy do wszystkich jej obywateli;

– wykonując wolę narodu wyrażoną w drodze referendum z 19 marca 1991 r.;

– ze względu na fakt, że SFRJ nie funkcjonuje jako konstytucyjno-prawnie uregulowane państwo, w którym są naruszane prawa człowieka, prawa mniejszości narodowych i prawa podmiotów federacji;

– mając na uwadze, że federalna organizacja Jugosławii nie umożliwia rozwiązania państwowo-politycznego i gospodarczego kryzysu oraz że między republikami SFRJ nie doszło do porozumienia, które

[144] D. Rudolf, S. Čobanov, *op. cit.*, s. 311.

[145] Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike hrvatske, „Narodne novine" 1991, br. 31; Deklaracija o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske, *ibidem*; Povelja o pravima Srba i drugih nacionalnosti u Republici Hrvatskoj, *ibidem*.

[146] A. Bačić, *Ustav*…, s. 84.

umożliwiłoby reorganizację państwa federalnego w związek suwerennych państw;

– deklarując, że Republika Chorwacji uznaje równe prawa innych republik dotychczasowej SFRJ w dążeniach, by wraz z nimi równoprawnie, demokratycznie i w drodze pokojowej postępowo uregulować wszystkie kwestie z dotychczasowego wspólnego życia, respektując ich suwerenność, terytorialną całość, wyrażając gotowość, żeby z nimi jako samodzielne i niezależne państwo zawrzeć porozumienie o gospodarczych, politycznych, obronnych i innych związkach[147]

Sabor Republiki Chorwacji uchwala

Konstytucyjną decyzję o suwerenności i samodzielności Republiki Chorwacji (Ustavna odluka o suverennosti i samostalnosti Republike Hrvatske)

Republika Chorwacji ogłasza się suwerennym i samodzielnym państwem.

1. Tym czynem Republika Chorwacji rozpoczyna postępowanie oddzielenia się od innych republik i SFRJ.

2. Na terytorium Republiki Chorwacji obowiązujące są tylko ustawy uchwalone przez Sabor Republiki Chorwacji, a do zakończenia oddzielenia się także przepisy federalne, które są utrzymane w mocy. Republika Chorwacji utrzymuje wszystkie prawa i obowiązki, które zgodnie z Konstytucją Republiki Chorwacji i Konstytucją SFRJ były przeniesione na organy SFRJ. Postępowanie przejęcia tych praw i obowiązków zostanie określone ustawą konstytucyjną.

3. Granice państwowe Republiki Chorwacji są uznanymi międzynarodowo granicami SFRJ, w części której dotyczą Republiki Chorwacji, oraz granice między Republiką Chorwacji i republikami Słowenią, Bośnią i Hercegowiną, Serbią i Czarnogórą w ramach dotychczasowej SFRJ.

4. Akceptując zasadę dokumentu paryskiego, Republika Chorwacji gwarantuje wszystkim swoim obywatelom narodowe i wszystkie pozostałe fundamentalne prawa człowieka i obywatela, demokratyczny porządek, władzę prawa i wszystkie inne wartości swego konstytucyjnego i międzynarodowego porządku prawnego[148].

---

[147] Ze względu na rozmiar deklaracji nie podaję jej pełnego tekstu. Oprócz odwołania do historycznych praw Chorwacji do własnej państwowości i oskarżeń pod adresem polityki prowadzonej przez SFRJ, za najważniejsze treści w dokumencie tym uznaję: ogłoszenie niepodległości i uznanie podmiotowości innych republik tworzących SFRJ; proklamowanie, że Chorwacja jest demokratycznym, prawnym i socjalnym państwem, uznanie praw mniejszości narodowych oraz zapewnienie o respektowaniu praw człowieka; przyjęcie zasady nienaruszalności granic republik SFRJ.

[148] Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike hrvatske, „Narodne novine" 1991, br. 31; Deklaracija o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske, *ibidem*.

Tego samego dnia oraz w dniu następnym Sabor uchwalił cały szereg aktów, które stworzyły podstawy obowiązywania chorwackiego porządku prawnego. Były to ustawy o: obronie, obywatelstwie, miejscu pobytu i zameldowania obywateli, paszportach, legitymacjach osobistych, sprawach zagranicznych, zawieraniu i realizacji umów międzynarodowych, poruszaniu się i pobycie cudzoziemców, służbie rachunkowej państwa, zmianie i uzupełnieniu ustawy o inspekcji handlowej, transporcie międzynarodowym w ruchu drogowym. Ponadto Sabor uchwalił decyzję o przyjęciu niektórych ustaw federalnych jako część porządku prawnego Republiki Chorwacji oraz decyzję, na podstawie której pozostałe ustawy federalne przestały być prawem obowiązującym[149]. W ten sposób powstały nie tylko podstawy prawne do istnienia suwerennego państwa chorwackiego, ale także stworzony został system prawny suwerennej Republiki Chorwacji.

W lipcu 1991 r. rządy Chorwacji i Słowenii zdecydowały się na zawieszenie swych deklaracji suwerenności na okres 3 miesięcy, aby dać czas przywódcom pozostałych republik na kontynuacje starań w celu rozwiązania kryzysu. Następnie sformułowano kolejny plan, który miał doprowadzić do przerwania konfliktu. Tak zwany 5-punktowy plan Rudolfa (Davorin Rudolf był w owym czasie chorwackim ministrem spraw zagranicznych) zakładał: 1) uznanie deklaracji niepodległości Chorwacji i Słowenii, 2) respektowanie prawa międzynarodowego w celu pokojowego rozwiązania kryzysu, 3) wszczęcie postępowania zmierzającego do oddzielenia się republik, 4) stworzenie sojuszu suwerennych państw, 5) respektowanie praw człowieka i mniejszości narodowych[150]. Plan Rudolfa miał być kompromisem między chorwackim interesem narodowym a serbską polityką w celu uniknięcia starć zbrojnych. Nie udało się jednak osiągnąć porozumienia, mimo mediacji USA

[149] I. Perić, *Hrvatski državni Sabor*…, vol. III, s. 369.
[150] B.Vukas, *op. cit.*, s. 787–791.

oraz państw EU[151]. Na podstawie decyzji Komisji Arbitrażowej 8 października 1991 r., gdy zakończył się okres moratorium, Chorwacja i Słowenia stały się samodzielnymi niepodległymi państwami. W literaturze chorwackiej przyjmuje się, że właśnie tę datę, a nie 15 stycznia 1992 r., gdy Chorwacja formalnie została uznana przez niektóre państwa europejskie, należy uznać za moment „ukonstytuowania się Chorwacji jako samodzielnego państwa"[152].

13 stycznia 1992 r. Republika Chorwacji została uznana przez Stolicę Apostolską. Następnego dnia uczyniła to także Republika San Marino, a 15 stycznia: Austria, Belgia, Dania, Francja, Grecja, Luksemburg, Holandia, Niemcy, Portugalia, Hiszpania i Wielka Brytania[153]. Wkrótce w Zagrzebiu otwarte zostało pierwsze przedstawicielstwo dyplomatyczne, utworzone przez Austrię, a 22 stycznia Chorwacja otworzyła swoje ambasady w Austrii, Niemczech i Włoszech[154]. 22 maja 1992 r. Chorwacja, Słowenia oraz Bośnia zostały przyjęte do ONZ.

W 1995 r. miały miejsce dwie operacje wojskowe, jedna o kryptonimie „Błysk", druga „Burza". Po ich przeprowadzeniu pod kontrolą Chorwacji znalazło się ponad 95% terytorium państwa[155]. Pełnię władzy nad swoim obszarem Chorwacja uzyskała dopiero w 1998 r. (dzięki zabiegom dyplomatycznym do Chorwacji przyłączona została wschodnia Slavonia, wcześniej kontrolowana przez separatystów serbskich)[156].

---

[151] Zresztą w dość zgodnej opinii badaczy społeczność międzynarodowa poprzez swe niezdecydowanie nie przyczyniła się szczególnie do zapobiegnięcia walkom na Bałkanach w tym czasie.

[152] S. Fabijanić Gagro, B. Vukas, *Pravna priroda i politička pozadina oružanih sukoba u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2008, gd. 58, br. 5, s. 1176.

[153] I. Perić, *Suverena i samostalna Republika Hrvatska*, Zagreb 2007, s. 67.

[154] *Ibidem*, s. 68–69.

[155] B.Vukas, S. Fabijanić Gagro, *op. cit.*, s. 593.

[156] K. Krysieniel, *System polityczny*…, s. 89.

Reasumując, istotą nietrwałości projektu jugosłowiańskiego jest sam moment powstania państwa, które było tworzone według narzuconej zasady wewnętrznej organizacji uniemożliwiającej mu egzystencję jako państwa równoprawnych narodów. Idea jugosłowiańska wywodzi się z kręgów chorwackich intelektualistów, oparta na zasadzie równości narodów wspólnoty. Jednakże utworzenie pierwszego państwa jugosłowiańskiego nastąpiło w warunkach dyktatu międzynarodowego i militarno-dyplomatycznej dominacji Królestwa Serbii, co uniemożliwiło realizację idei równości. 1 grudnia 1918 r. powstał twór, który trudno określić wspólnym państwem słowiańskich narodów. Było ono raczej unitarnym państwem Serbów, które z powodów praktycznych otrzymało wsparcie innych południowosłowiańskich narodów. Reżim królestwa SHS prowadził politykę dyskryminacji nieserbskich narodów opartą na przemocy, centralizacji władzy, unitaryzmie przy fasadowym parlamentaryzmie. Starania o przekształcenie tego państwa w duchu federalizmu i demokracji w celu dowartościowania roli politycznej innych narodów słowiańskich w sumie nigdy nie zostały zrealizowane. Widoczne było to w nieudanych próbach reorganizacji państwa przed II wojną światową jak również po powstaniu federalnego państwa jugosłowiańskiego po jej zakończeniu[157]. Problemem trwałości projektu jugosłowiańskiego było i to, że współpraca między narodami bałkańskimi zawsze wiązała się z określonymi determinantami sytuacji międzynarodowej. W zasadzie nigdy nie doszło między nimi do zgody co do podstaw konstytucyjno-politycznych wspólnego państwa, stąd konstytucje jugosłowiańskie nigdy nie mogły się stać gwarantem rozwoju państwa i społeczeństwa[158].

Idea jugosłowiańska, stworzona w Chorwacji, nigdy nie została zaakceptowana, gdyż fundamentem wszystkich form

[157] B. Vukas, S.Fabijanić Gagro, *op. cit.*, s. 578–579.

[158] A. Bačić, *O stanju ustavnosti I ustvnoj raspravi u svijetu krajem XX. Stoljeća*, „Zakonitost" 1991, gd. 45, br. 7–8, s. 802.

jugosłowiańskiej integracji były w praktyce idee wielkoserbskie[159]. W oczach Chorwatów i Słoweńców wspólne państwo południowosłowiańskich narodów przez cały XX w. odpowiadało oczekiwaniom większości serbskich polityków jako unitarne państwo z hegemonią serbskiego narodu. Obie Jugosławie powstały ze względu na zagrożenie zewnętrzne w warunkach braku demokracji i trwały dzięki niedemokratycznym metodom sprawowania władzy[160].

[159] B. Vukas, S. Fabijanić Gagro, *op. cit.*, s. 609.
[160] D. Rudolf, S. Čobanov, *op. cit.*, s. 309.

Rozdział II

Konstytucja Republiki Chorwacji

1. Konstytucja, jej systematyka i nowelizacje

1.1. UCHWALENIE KONSTYTUCJI I JEJ SYSTEMATYKA

Konstytucja z 22 grudnia 1990 r.[1], choć została uchwalona jeszcze przed proklamowaniem niepodległości przez Republikę Chorwacji oraz uzyskaniem przez nowo powstałe państwo uznania międzynarodowego, w zgodnej opinii badaczy stanowi podstawę jej bytu państwowego[2]. Okoliczności, w których doszło do jej uchwalenia, miały niewątpliwy wpływ na jej treść. Groźba wybuchu konfliktu zbrojnego, niepewna przyszłość Republiki, chęć uczynienia z konstytucji podstawy legitymacji nowego sytemu powodowały, że została uchwalona w „iście

---

[1] Ustav Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1990, br. 56.

[2] A. Bačić, *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split 2003, s. 8; A. Garlicka, L. Garlicki, *Wstęp do Konstytucji Chorwacji*, [w:] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 1995, s. 8; S. Gebethner widzi w konstytucjach państw postjugosłowiańskich wręcz element walki o niepodległość. Patrz S. Gebethner, *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego*, Warszawa 1998, s. 11.

ekspresowym tempie". Debata publiczna nad projektem trwała zaledwie około 4 tygodni[3].

Uchwalenie konstytucji w przełomowym momencie historycznym miało na celu nie tylko legitymowanie nowego sytemu, lecz także stabilizację nowo powstałego państwa w szczególności w sytuacji rozkładu struktur federacji jugosłowiańskiej. Jak podkreśla się w literaturze, ta sama konstytucja może być zarazem „bilansem osiągnięć" i „motorem zmian". Konstytucja może więc pełnić jednocześnie zarówno funkcję stabilizującą, jak i dynamiczną[4]. Sytuacja, jaka miała miejsce w Chorwacji w chwili jej uchwalania, pozwala na postawienie tezy, że nowa konstytucja w zamyśle twórców, jak i w praktyce jej stosowania szczególnie w okresie wojennym pełniła obie te funkcje. Konstytucję traktowano jako podstawę nowego „konceptu społecznego i strategii rozwoju społeczeństwa, za pomocą której dokonuje się całkowita zmiana jednego systemu stosunków społecznych w nowy system"[5]. Konstytucja Chorwacji w ocenie jednego z jej twórców miała służyć przede wszystkim ochronie suwerenności zewnętrznej. Jej głównym zadaniem, w momencie uchwalenia, było przede wszystkim „ukazanie światu demokratycznemu historycznych podstaw prawa Chorwacji do własnej państwowości"[6]. Jest to doskonale widoczne, gdy spojrzy się na treść preambuły, która na tle rozwiązań przyjętych w konstytucjach innych państw jest wyjątkowo obszerna. Można uznać, że sta-

---

[3] J. Kregar, B. Smerdel, I. Šimonović, *Novi Ustav Hrvatske: nastanak, osnovne ideje i institucije*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 1991, vol. 41, br. 2–3, s. 132.

[4] M. Bartoszewicz, *Kilka uwag o funkcjach konstytucji ze szczególnym uwzględnieniem funkcji stabilizacyjnej i dynamicznej*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu, Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzcińskiemu*, Warszawa 2012, s. 60.

[5] I. Mecanović, *Ustav i teoria sustava*, „Pravni vjesnik" 1995, vol. 11 (1–4), s. 167.

[6] B. Smerdel, *Konstitucionalizam i promjena vlasti*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50(1–2), s. 16.

nowi ona skróconą wersję historii Chorwacji, a jej głównym celem jest wykazanie praw do samodzielnego bytu państwowego poprzez udowodnienie historycznej ciągłości państwa chorwackiego. Bogate odwołanie do tradycji, „chlubnych doświadczeń dawniejszej państwowości" ma zdaniem doktryny oczywisty sens legitymacyjny. Jest to częste w konstytucjach państw postkomunistycznych, a w Konstytucji Chorwacji jest to szczególnie widoczne[7].

Dając wyraz tysiącletniej tożsamości narodowej oraz istnienia państwowości narodu chorwackiego, potwierdzonych ciągłością wydarzeń dziejowych w rozmaitych formach państwowych, a także utrzymaniem i rozwojem państwowotwórczej idei historycznego prawa narodu chorwackiego do pełnej suwerenności państwowej, znajdującej przejawy w:

– tworzeniu się księstw chorwackich w VII wieku;

– średniowiecznym samodzielnym państwie chorwackim ugruntowanym w IX wieku;

– Królestwie Chorwatów założonym w X wieku;

– utrzymaniu chorwackiej podmiotowości państwowej w ramach chorwacko-węgierskiej unii personalnej;

– samodzielnej i suwerennej decyzji Saboru Chorwacji o wyborze monarchy z dynastii Habsburgów w 1527 roku;

– samodzielnej i suwerennej decyzji Saboru Chorwacji o Sankcji Pragmatycznej w 1712 roku;

– uchwałach Saboru Chorwacji z 1848 roku o restauracji Trójjedynego Królestwa Chorwacji pod władzą Bana na podstawie historycznych, państwowych i naturalnych praw narodu chorwackiego;

– Układzie Chorwacko-Węgierskim z 1868 roku o ułożeniu stosunków między Królestwem Dalmacji, Chorwacji i Slawonii, a Królestwem Węgier na gruncie prawnych tradycji obu państw oraz Sankcji Pragmatycznej z 1712 roku;

– decyzji Saboru Chorwacji z 29 listopada 1918 roku o rozwiązaniu stosunków prawno-państwowych z Austro-Węgrami i o jednoczesnym przystąpieniu, z powołaniem się na historyczne prawa narodowe samodzielnej Chorwacji, do Państwa Słoweńców, Chorwatów i Serbów, proklamowanego na terytorium dotychczasowej monarchii Habsburgów;

– fakcie, że Sabor Chorwacji nigdy nie potwierdził decyzji Rady Narodowej Państwa Słoweńców, Chorwatów i Serbów o zjednoczeniu się z Serbią

[7] A. Młynarska-Sobaczewska, *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010, s. 184–188.

i Czarnogórą (1 grudnia 1918) w państwo proklamowane następnie (3 października 1929) jako Królestwo Jugosławii;

– stworzeniu podstaw suwerenności i państwowości w okresie Drugiej Wojny Światowej, co zostało wyrażone, wbrew proklamowanemu Niezależnemu Państwu Chorwackiemu (1941), poprzez uchwały Antyfaszystowskiej Rady Wyzwolenia Narodowego Chorwacji (1943), a następnie w Konstytucji Ludowej Republiki Chorwacji (1947) oraz w konstytucjach Socjalistycznej Republiki Chorwacji (1963–1990).

W momencie dziejowego przełomu i odrzucenia systemu komunistycznego oraz zmiany międzynarodowego porządku w Europie, naród chorwacki, w pierwszych demokratycznych wyborach (1990), swobodnie wyrażając swoją wolę, potwierdził tysiącletnią tożsamość państwową, swoje zdecydowanie dla utworzenia Republiki Chorwacji jako suwerennego państwa[8].

Pomna przedstawionych faktów dziejowych oraz zasad przyjętych powszechnie we współczesnym świecie, jak również pomna niezbywalności, niepodzielności, nieprzenoszalności i trwałości prawa do samookreślenia i państwowej suwerenności narodu chorwackiego wraz z nienaruszalnym prawem do oddzielenia się i łączenia jako podstawowych warunków pokoju oraz stabilności porządku międzynarodowego, Republika Chorwacji kontynuuje się jako narodowe państwo narodu chorwackiego oraz państwo przedstawicieli innych narodów i mniejszości będących jego obywatelami: Serbów, Muzułmanów, Słoweńców, Czechów, Słowaków, Włochów, Węgrów, Żydów i innych, którym gwarantuje się równe prawa z obywatelami narodowości chorwackiej, a także realizację ich praw narodowych zgodnie z demokratycznymi normami ONZ i krajów wolnego świata. Republika Chorwacji, szanując wolę narodu chorwackiego i wolę wszystkich obywateli wyrażoną zdecydowanie w wolnych wyborach, tworzy się i rozwija jako państwo suwerenne i demokratyczne, w którym gwarantuje się i zapewnia równość praw, wolności i prawa czło-

[8] Nowelą z 1997 r. w tekście dodano następujące słowa: „Nową Konstytucją Republiki Chorwacji (1990.) i zwycięstwem w wojnie ojczyźnianej (1991–1995) chorwacki naród wyraził swą determinację i gotowość tworzenia i utrzymania Republiki Chorwacji jako samodzielnego i niepodległego, suwerennego i demokratycznego państwa". Fragment ten został zmieniony również w 2001 i 2010 r. Jego ostateczna wersja brzmi następująco: „nową Konstytucją Republiki Chorwacji (1990.) i zwycięstwem chorwackiego narodu i chorwackich obrońców w sprawiedliwej, prawowitej i obronnej wojnie ojczyźnianej (1991–1995.), którym chorwacki naród wyraził swoją determinację i gotowość tworzenia i utrzymania Republiki Chorwacji jako samodzielnego i niepodległego, suwerennego i demokratycznego państwa".

wieka i obywatela oraz w którym wspiera się rozwój gospodarki, kultury i dobrobytu społecznego[9].

W chorwackiej doktrynie preambuła do konstytucji oceniana jest jako mało elegancka i nieprecyzyjna z punktu widzenia konstytucyjnoprawnego[10]. W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego normatywny charakter preambuły przyjmowany jest przez większość badaczy. Choć, jak się podkreśla, stopień normatywności preambuły zależy przede wszystkim od sposobu jej redakcji. Jeżeli treści wstępu zawierają proklamację pewnych wartości, to traktuje się je jako normy, które można współstosować z innymi przepisami[11]. W chorwackiej doktrynie przeważa natomiast pogląd, że preambuła nie posiada normatywnego charakteru[12]. Tym niemniej wskazuje się, że źródła historyczne w tekście konstytucji mają dla Chorwacji takie znaczenie jak deklaracja niepodległości dla USA czy deklaracja praw człowieka i obywatela dla Francji[13]. Mimo że preambuła nie posiada normatywnego znaczenia w Chorwacji, przywiązuje się duże znaczenie do jej treści, czego dowodem może być to, że była ona trzykrotnie nowelizowana[14].

---

[9] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, tłum. T.M. Wójcik, Warszawa 1995, s. 13–15.

[10] A. Bačić, *O stanju ustavnosti I ustvnoj raspravi u svijetu krajem XX. Stoljeća*, ,,Zakonitost" 1991, gd. 45, br. 7–8, s. 802.

[11] L. Garlicki, *Komentarz do Preambuły*, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 9.

[12] Radna Skupina Predsjednika Republike Hrvatske za izradu stručne podloge mogućeg prijedloga ustavnih promjena, V. Miratović, B. Smerdel, A. Bačić, J. Crnić, N. Filipović, Z. Lauc, *Stručne osnove za izradu prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 3, s. 375. Wprawdzie na dowód tego przywołuję tylko jedną pracę, lecz wziąwszy pod uwagę, że jej autorami są czołowi chorwaccy konstytucjonaliści, spośród których cześć jest lub była sędziami Trybunału Konstytucyjnego, można uznać, że jest to pogląd w doktrynie ugruntowany.

[13] B. Smerdel, *Znanost, struka i politika: ustavne promjene 2009*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011, s. 30.

[14] Zmian w preambule dokonano nowelizacjami w 1997, 2001 i 2010 r.

Krytyczna ocena wstępu do konstytucji dokonywana przez doktrynę dotyczy przede wszystkim jej postanowień o mniejszościach narodowych[15]. Wyliczenie mniejszości narodowych przyjęte w pierwotnym tekście konstytucji od początku nie było zgodne z rozwiązaniami przyjętymi w innych aktach prawnych, w których znajdowały się normy dotyczące mniejszości narodowych[16]. Dostosowanie tych przepisów nastąpiło dopiero po nowelizacji ordynacji wyborczej z 2003 r.[17] Jednakże nowela konstytucji z 2010 r. ponownie dokonała zmiany tego wyliczenia, wymieniając 22 mniejszości narodowe, żyjące w Republice. Przy czym to wyliczenie nie zostało przeprowadzone alfabetycznie ani na podstawie ich liczebności, lecz w zgodzie z ich „historyczną kolejnością"[18], co w oczywisty sposób może ponownie być przedmiotem sporów związanych z oceną właściwego sporządzenia tego spisu na podstawie przesłanek historycznych. W chorwackiej doktrynie postuluje się, by z preambuły usunąć wyliczenie mniejszości narodowych, gdyż niczemu ono nie służy, a może być wykorzystywane jako narzędzie do bieżącej polityki. Ochrona praw mniejszości leży przede wszystkim w rękach Trybunału Kon-

[15] W pierwotnym tekście wymienionych zostało 8 mniejszości. Nowela z 1997 r. zmieniła ich liczbę na 10, przy czym wykreślono Słoweńców i Muzułmanów, dodano zaś Niemców, Austriaków, Ukraińców i Rusinów. Nowelizacja z 2010 r. wymienia 22 następujące mniejszości: Serbowie, Czesi, Słowacy, Włosi, Węgrzy, Żydzi, Niemcy, Austriacy, Ukraińcy, Rusini, Bośniacy, Słoweńcy, Czarnogórcy, Macedończycy, Rosjanie, Bułgarzy, Polacy, Romowie, Rumuni, Turcy, Valahowie (wywodzą się ze słowiańskiego plemienia zamieszkałego w południowej części Chorwacji), Albańczycy.

[16] Wyliczenie to było niezgodne z rozwiązaniem przyjętym w ustawie wyborczej z 1992 r. (Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske, „Narodne novine" 1992, br. 22).

[17] Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u Hrvatski drżavni sabor, „Narodne novine" 2003, br. 53.

[18] B. Smerdel, *Ustav RH nakon ustavnih promjena 2010 godine*, „Hrvatska pravna revija" 2010, vol. 10, br. 9, s. 4.

stytucyjnego, a nie w zapisach preambuły[19]. W ustawie organicznej o prawach mniejszości narodowych z 2002 r.[20] bowiem zrezygnowano z wyliczania mniejszości narodowych, zastępując je ogólną definicją.

W literaturze przedmiotu nowelizacje konstytucyjne modyfikujące tekst preambuły są oceniane krytycznie. Wskazuje się, że była to jakby próba pisania historii na nowo[21]. Zmiana podstaw historycznych państwa nie ma przecież znaczenia dla przyszłego demokratycznego porządku prawnego Chorwacji, a stanowi już część jej historii[22].

Konstytucja Chorwacji podzielona jest na rozdziały, podrozdziały i artykuły. Co ciekawe, ani tekst pierwotny, ani kolejne wersje tekstu jednolitego nie zawierają numerycznie wyodrębnionych ustępów. Jednakże nowelizacje konstytucji posługują się terminem „*stavak*", który należy tłumaczyć jako 'ustęp'. Akty normatywne nowelizujące posługują się więc pojęciem „ustęp" opatrzony numerem, który wskazuje, o jaki fragment konstytucji chodzi prawodawcy. W pierwotnym tekście konstytucja składała się z 9 rozdziałów i liczyła 142 artykuły. Tekst aktualny także posiada 9 rozdziałów, z tym że dawny Rozdział IX *Przepisy przejściowe i końcowe* został w całości uchylony w 1997 r., a nowelizacja z 2010 r. dodała Rozdział VIIa *Unia Europejska*. Nazwy pozostałych rozdziałów nie uległy zmianie.

Liczba artykułów wynosi obecnie 150, lecz stosowana w chorwackiej konstytucji ich numeracja jest, delikatnie mówiąc, zaskakująca. Po pierwsze, numery kolejnych artykułów

---

[19] A. Horvat, *Autohtone nacjonalne manjine i usatvne promjene 2009–2010*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2010, vol. 60, br. 2, s. 578.

[20] Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, „Narodne novine" 2002, br. 155.

[21] B. Smerdel, *Znanost…*, s. 30; J. Kregar, B. Smerdel, I. Šimonović, *Novi Ustav Hrvatske: nastanak, osnovne ideje i institucije*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 4, s. 375.

[22] B. Smerdel, *Znanost…*, s. 30.

ulegały zmianie w toku kolejnych nowelizacji. Powoduje to, że ten sam artykuł (z punktu widzenia treści) raz jest oznaczony jedną cyfrą, a po kolejnej nowelizacji inną. Zabieg ten w chorwackim konstytucjonalizmie został przeprowadzony dwukrotnie. Pierwszy raz miał miejsce w 2001 r., drugi w 2010 r. Ostatnia nowelizacja zasadniczo przywraca numerację artykułów przyjętą w pierwotnym tekście konstytucji. Po drugie, występuje wiele artykułów oznaczonych cyfrą i literą, np. 53a lub 109b. Jest ich łącznie 12, a przy tym art. 141 w tekście konstytucji w ogóle nie ma, są natomiast art. 141a, 141b, 141c, 141d. Po trzecie, w jednym przypadku nie została zachowana kolejność. Otóż po ostatnim w Rozdziale VII art. 135 następuje Rozdział VIIa, w którym cztery artykuły oznaczone są cyframi 141 i kolejnymi literami alfabetu, po czym występuje Rozdział VIII, w którym pierwszy artykuł ma numer 136.

Preambuła umieszczona została w Rozdziale I Konstytucji, który jest nie jest podzielony na artykuły. Rozdział II *Zasady podstawowe* zawiera podstawowe reguły ustroju politycznego państwa. W Rozdziale III *Ochrona praw i wolności człowieka* umieszczono konstytucyjne prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela. Podzielony jest on na następujące podrozdziały: postanowienia ogólne; wolności i prawa osobiste i polityczne; prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne. Rozdział IV *Ustrój władzy państwowej* normuje kwestie organizacji aparatu państwowego zgodnie z zasadą trójpodziału władz, określając ustrój władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Dzieli się on na podrozdziały: Sabor Republiki Chorwacji[23], Prezydent Republiki Chorwacji, Rząd Republiki Chorwacji, władza sądownicza, prokuratura państwowa. Rozdział V *Trybunał Konstytucyjny* określa organizację i kompetencje tytułowego

[23] W 1990 r. konstytucja przyjęła dwuizbową strukturę parlamentu, który dzielił się na Izbę Przedstawicielską i Izbę Županii. Podział ten nie został jednakże zaznaczony poprzez podział rozdziału na podrozdziały. Likwidacja izby wyższej w 2001 r. nie wpłynęła więc na systematykę ustawy zasadniczej.

organu. Rozdział VI *Samorząd terytorialny i władza lokalna* poświęcony jest organizacji samorządu terytorialnego. Rozdział VII *Stosunki międzynarodowe* określa kompetencje organów władzy w zakresie stosunków międzynarodowych, a w szczególności dotyczących zawierania umów międzynarodowych i związków państwowych przez Chorwację, co znalazło wyraz w podziale rozdziału na podrozdziały: umowy międzynarodowe, łączenie i oddzielanie. Rozdział VIIa określa stosunki łączące Chorwację z Unią Europejską. Ostatni Rozdział VIII zatytułowany *Zmiana Konstytucji* zawiera treści adekwatne do tytułu.

1.2. NOWELIZACJA KONSTYTUCJI Z 12 GRUDNIA 1997 R.[24]

Ze względu na polityczną dominację HDZ (Chorwacka Wspólnota Demokratyczna – Hrvatska demokratska zajednica), która posiadała większość w obu izbach parlamentu, a jej przewodniczącym był prezydent, zmiana była w istocie podyktowana przez prezydenta, a w toku jej uchwalania nie miała miejsca praktycznie żadna debata publiczna. W literaturze ocenia się to jako wyraz nacjonalistycznej polityki HDZ[25]. Za wyraz tych dążeń uznaje się zmianę nazwy parlamentu z „Sabor Republiki Chorwacji" (Sabor Republiki Hrvatske) na Chorwacki Państwowy Sabor (Hrvatski državni sabor), jak również zmianę w art. 15 nazwy państwa z Republiki Chorwacji na Państwo Chorwackie oraz zastąpienie słów „obywatele Republiki" – „obywatele chorwaccy". Podobny charakter miała zmiana w art. 120 i 121, w których nazwę „Republikańska Rada Sądownictwa" zastąpiono określeniem „Państwowa Rada Sądownictwa".

Zmiana, którą był głównie zainteresowany prezydent F. Tuđman, dotyczyła art. 135 z podrozdziału Rozdziału VIII

[24] Ustavni Zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine" 1997, br. 135.

[25] D. Lalović, *O totalitarnim značajkama hrvatske države (1990–1999)*, „Politička misao" 2000, vol. XXXVII, br. 1, s. 192.

Konstytucji zatytułowanego – *Łączenie się i oddzielanie*[26]. Artykuł 135 ust. 2 otrzymał brzmienie:

> Zabrania się przystępowania do procesu stowarzyszania się Republiki Chorwacji z innymi państwami, które to stowarzyszenie prowadziłoby lub mogło prowadzić do odnowienia jugosłowiańskiej wspólnoty państwowej, względnie innego bałkańskiego związku o podobnym kształcie.

Przepis ten obowiązuje w tym brzmieniu do dziś.

W ocenie doktryny chorwackiej nowelizacja konstytucyjna z 1997 r. miała z jednej strony wzmocnić niepodległość państwa poprzez wprowadzenie zakazu łączenia się z innymi państwami w celu odbudowy jakiejś formy państwa jugosłowiańskiego, a z drugiej strony umocnić konstytucyjne prawa i wolności, co było niezbędne do uzyskania członkowstwa Chorwacji w Radzie Europy[27]. Uchwalona ustawa konstytucyjna zmieniała bowiem także kilka przepisów z Rozdziału III dotyczącego praw człowieka. W chorwackiej literaturze podkreśla się, że zmiana konstytucji z 1997 r. miała na celu ponadto otwarcie chorwackiego systemu prawnego na prawo międzynarodowe. Wiązało się to ze zmianą art. 134 konstytucji (w późniejszym czasie artykuł ten nosił nr 140, a dziś znowu jest to art. 134). Nowela stwierdzała, że umowy międzynarodowe zawarte, potwierdzone i ogłoszone zgodnie z konstytucją, które są częścią porządku prawnego Republiki Chorwacji, mają pierwszeństwo przed ustawami. Zmiana ta była potwierdzeniem wcześniej podjętych działań prawodawczych, zmierzających do uczynienia prawa międzynarodowego częścią prawa wewnętrznego Chorwacji[28]. Uchylo-

---

[26] K. Krysieniel, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007, s. 98.

[27] B. Smerdel, *Teorija o ustavnopravnom inžinjerstvu i njezin utjecaj na izgradnju demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske*, [w:] A. Bačić (red.), *Ustavi i demokracija: strani utjecaji i domaći odgovori – uvodna izlaganja*, Zagreb 2012, s. 87.

[28] Wola ta widoczna była już w 1994 r. Wtedy została znowelizowana w Chorwacji ustawa o sądach (Zakon o sudovima, „Narodne novine" 1994,

ny został także Rozdział IX, który mówił, że Chorwacja pozostaje w SFRJ, dopóki chorwacki Sabor nie podejmie innej decyzji. Ze względu na odłączenie się Chorwacji od SFRJ w 1991 r. art. 140, 141, 142 straciły swą rację bytu i przestały obowiązywać[29]. Oprócz tego w kilkunastu artykułach dokonano mniej istotnych zmian redakcyjnych, które nie wpłynęły zasadniczo na treść norm konstytucyjnych i ocenę obowiązującego systemu konstytucyjnego. Dotyczyły one niektórych przepisów o prawach człowieka, organizacjach pracodawców czy nazwie centralnego banku Chorwacji. Ponadto, nowela wprowadziła pewne zmiany w tekście preambuły, które opisałem już wcześniej.

1.3. NOWELIZACJA KONSTYTUCJI Z 9 LISTOPADA 2000 R.[30]

Kolejna nowelizacja ustawy zasadniczej związana była z istotnymi przetasowaniami na szczytach władzy, jakie miały miejsce na przełomie 1999/2000 r. Na początku 2000 r. w Chorwacji odbyły się wybory do izby niższej parlamentu oraz na Urząd Prezydenta. Po raz pierwszy od odzyskania niepodległości w obu wyborach HDZ poniosła klęskę. Wybory parlamentarne wygrała szeroka koalicja na czele z liderem SDP Ivicą Račanem (był ostatnim przewodniczącym SKH i inicjatorem zmian z 1989 r.), a wybory prezydenckie – Stipe Mesić z partii Chorwaccy Niezależni Demokraci (Hrvatski

---

br. 3), umożliwiając stosowanie przez sądy w ich działalności orzeczniczej prawa międzynarodowego. Art. 5 ustawy stwierdzał, że sądy orzekają m.in. na podstawie „umów międzynarodowych, które są częścią porządku prawnego Republiki Chorwacji". Sformułowanie użyte w art. 5 ustawy stało się przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (br. U-II-433/1994, *ibidem*,1995, br. 9), w którym podkreślono, że chodzi o umowy ratyfikowane i ogłoszone. Patrz P. Bačić, *Konstitucionalizam, europske organizacje i sustav zaštite prava čovjeka u RH*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2006, gd. 43, br. 2 s. 81.

[29] S. Sokol, B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb 1998, s. 27.

[30] Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2000, br. 113.

nezavisni demokrati – HND). Szeroka koalicja sześciu partii, która wygrała wybory, zapowiadała w czasie kampanii wyborczej zmiany systemowe, lecz już w tym czasie, gdy raczej wyciszano różnice niż je podkreślano, dostrzegano, że poszukiwanie nowej „formuły współpracy między egzekutywą a legislatywą" nie będzie łatwe[31].

Obu polityków dzieliła przeszłość polityczna. I. Račan był zawsze w opozycji do HDZ i F. Tuđmana, a S. Mesić przez pewien czas ściśle z nim współpracował i był członkiem HDZ. Jednakże byli zgodni co do konieczności przeprowadzenia zmian w systemie ustrojowo-konstytucyjnym państwa. Obaj politycy opowiadali się za wprowadzeniem systemu parlamentarno-gabinetowego, ale ich propozycje zasadniczo się różniły w odniesieniu do określenia pozycji ustrojowej prezydenta Republiki[32].

Właściwe prace nad zmianą konstytucji rozpoczęły się od powołania przez prezydenta zespołu ekspertów, przed którym postawiono zadanie przygotowania projektu noweli[33]. 12 kwietnia 2000 r. zespół fachowców przedstawił rezultaty swojej miesięcznej pracy do publicznej wiadomości[34]. Po siedmiu miesiącach – 9 listopada 2000 r. – zmiana konstytucji została uchwalona, ogłoszona i weszła w życie. Nowelizacja została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę deputowanych z HDZ. Podstawą ich skargi był fakt, że Izba Županii negatywnie zaopiniowała projekt zmiany konstytucji. Jednakże Trybunał oddalił

[31] A. Bačić, *Ustavotvorstvo i suvremene migracije ustavnih ideja: strani utjecaji i domaći odgovori*, [w:] A. Bačić (red.), *Ustavi i demokracija: strani utjecaji i domaći odgovori – uvodna izlaganja*, Zagreb 2012, s. 25.

[32] A. Bačić, *O parlamentarizmu i promjeni Ustava u Republici Hrvatskoj*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 4, s. 592.

[33] W jego składzie znaleźli się wyłącznie uznani przedstawiciele nauki prawa. Byli to: Veljko Mratović, Branko Smerdel, Arsen Bačić, Jadranko Crnić, Nikola Filipović i Zvonimir Lauc. Patrz S. Mesić, *Politička podloga ustavnih prom jena*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 4, s. 552.

[34] Zostały one udostępnione na stronie internetowej Prezydenta Republiki. *Ibidem*, s. 553.

skargę, wskazując, że Izba Županii ma jedynie prawo wyrażenia opinii, ale jej treść nie jest wiążąca dla Izby Przedstawicielskiej[35].

Nowela konstytucyjna była niezwykle rozległa i głęboka. Zmienione zostało aż 74 artykuły, znajdujące się we wszystkich rozdziałach. Można uznać, że z punktu widzenia materialnego była to zmiana całkowita konstytucji[36].

Sposób przeprowadzenia nowelizacji wskazuje równocześnie na stosunek elit politycznych do konstytucji jako instrumentu bieżącej polityki. W chorwackiej literaturze przedmiotu wskazuje się na trzy dowody, które o tym świadczą. Po pierwsze, dwukrotna nowelizacja w przeciągu 6 miesięcy (kolejna miała miejsce już 28 marca 2001 r.) wskazuje na brak rozwagi przy dokonywaniu zmian. Po drugie, pośpiech w pracach ustawodawczych sprawił, że nie uniknięto licznych konstrukcyjnych błędów, np. w odniesieniu do przepisów o referendum. Po trzecie, popełniono dwa istotne błędy legislacyjne. Jeden polegał na tym, że nie uchwalono ustawy konstytucyjnej do realizacji konstytucji, która określa warunki i terminy wejścia w życie nowych przepisów konstytucji (po prostu zapomniano o tym), oraz że z nieznanych powodów ustawa wydana w 2001 r. o wprowadzeniu w życie postanowień nowelizacji nie nosiła jak zawsze w chorwackim systemie nazwy „ustawa konstytucyjna", lecz „zmiana konstytucji". Dopiero po kilku dniach została wydana stosowna ustawa konstytucyjna[37]. Drugi natomiast miał miejsce w momencie wydania tekstu jednolitego konstytucji, w którym popełniono kilka błędów, co spowodowało, że trzeba było wydać sprostowanie do tekstu jednolitego[38]. Słusznie uznano to

---

[35] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 marca 2000 r., br. U-I/1631/2000, „Narodne novine" 2001, br. 27.

[36] Pojęciem tym posługuje się B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 1999, s. 64.

[37] Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2001, br. 28.

[38] Ustav Repulike Hrvatske (pročišćeni tekst), „Narodne novine" 2001, br. 41; Ispravak Ustava Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), *ibidem*, br. 55.

w literaturze za niewybaczalne błędy, które są bez precedensu we współczesnym świecie[39]. Notabene praktyka taka w Chorwacji miała miejsce również później w stosunku do zwykłych ustaw[40].

Głównym celem noweli konstytucyjnej było przekształcenie systemu półprezydenckiego w parlamentarny[41]. Stąd zmiany dotknęły głównie Rozdziału IV *Ustrój władzy państwowej*, a przede wszystkim przepisów określających kompetencje prezydenta. Wykreślony został przepis o tym, że prezydent „troszczy się o przestrzeganie konstytucji", zakazano także prezydentowi łączenia urzędu z pełnieniem funkcji partyjnych, lecz przede wszystkim zrezygnowano z odpowiedzialności Rządu przed prezydentem.

Nowela z 2000 r. zmieniła także art. 97 Konstytucji. Na decyzję o konieczności zmiany tej regulacji wpłynęła sytuacja tuż przed śmiercią prezydenta F. Tuđmana. Artykuł 97 w swym pierwotnym brzmieniu nie przewidywał czasowego

---

[39] B. Smerdel, *Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2001, vol. 51(6), s. 1153.

[40] Teksty jednolite ustaw powstają w komitecie ustawodawczym Saboru. Ich tworzenie traktuje się jako zabieg techniczny, mający na celu ułatwienie w korzystaniu z aktu normatywnego. Tymczasem w toku tych zabiegów dokonuje się zmian w numeracji przepisów, a nawet dochodzi do sytuacji, że Sabor uchwala zmiany do tekstu jednolitego, a nie do samej ustawy. Jest to działanie, które w ocenie Trybunału Konstytucyjnego jest sprzeczne z konstytucją. Patrz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2006 r., br. U-X/80/2005.

[41] W trakcie prac nad nowelą konstytucyjną w łonie koalicji rządzącej dochodziło do gorących sporów co do kształtu przyszłego systemu rządów. Spór ten zasadniczo dotyczył podjęcia decyzji, czy ma być wprowadzony system klasyczny parlamentarno-gabinetowy, w którym prezydent zachowa jedynie funkcję reprezentacyjną, czy ma zachować jakieś znaczące uprawnienia. Co ciekawe, HDZ w toku debaty porzuciła obóz systemu półprezydenckiego, „potwierdzając głęboko zakorzenioną w Chorwacji opinię, że model rządów powinien być dostosowany do osoby pełniącej urząd". B. Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava. Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2010, vol. 60(1), s. 9.

zastępstwa prezydenta przez Przewodniczącego Saboru. Gdy prezydent Tuđman pod koniec swej kadencji ciężko chorował, Rząd HDZ, który był uprawniony do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, nie chciał tego uczynić, gdyż wiązało by się to z koniecznością uznania trwałej niezdolności prezydenta do pełnienia urzędu i prowadziło do rozpisania przedterminowych wyborów prezydenckich. Doprowadziło to do kryzysu polityczno-prawnego, który został rozwiązany dopiero, gdy stan zdrowia prezydenta stał się krytyczny[42]. 24 listopada 1999 r. parlament uchwalił ustawę konstytucyjną o czasowej niezdolności Prezydenta Republiki Chorwacji do wykonywania obowiązków, która umożliwiła Przewodniczącemu Saboru objęcie tymczasowo obowiązków głowy państwa[43]. Ustawa przewidywała, że Przewodniczący Saboru może tymczasowo sprawować zastępstwo na podstawie publicznego oświadczenia prezydenta lub gdy ten takiego oświadczenia złożyć nie może, na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydanego na wniosek Rządu. Okres zastępstwa mógł wynosić 60 dni. Po upływie tego terminu Rząd mógł ponownie wystąpić do Trybunału o stwierdzenie czasowej niezdolności prezydenta do wykonywania obowiązków. Doświadczenie to skłoniło ustrojodawcę do określenia normami konstytucyjnymi procedury czasowego zastępstwa prezydenta. Rozwiązanie przyjęte w noweli konstytucyjnej z 2000 r. przetrwało do dnia dzisiejszego.

W toku debat przed zmianą konstytucji z 2000 r. postulowano całkowite ograniczenie pozycji ustrojowej prezydenta i sprowadzenie jego roli do pełnienia funkcji czysto reprezentacyjnych[44]. W odpowiedzi na to pojawiły się głosy, że tak daleko

---

[42] K. Krysieniel, *Ewolucja systemu politycznego w Chorwacji 1990–2010. Próba bilansu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 2–3, s. 248.

[43] Ustavni zakon o privremenoj sprijecenosti Predsjednika Republike Hrvatske za obavljanje dužnosti, „Narodne novine" 1999, br. 123.

[44] C. Ribičić, *Ustavnopravni položaj i funkcje šefa države u parlamentarnom sustavu*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 4, s. 573–574.

idące zmiany mogą prowadzić do tego, że zostanie złamana zasada równowagi i podziału władz. Prezydent wyposażony w pewne kompetencje jest potrzebny jako element zachowania równowagi władz[45]. Odrzucenie systemu półprezydenckiego przez część doktryny zostało uznane jako nazbyt pochopne. Wskazywano, że system ten jest pożądany w szczególności, gdy państwo jest słabe i nie dość nowocześnie zorganizowane strukturalnie. Również poziom chorwackiej klasy politycznej, a w szczególności słabość systemu partyjnego, uważano za argument na rzecz utrzymania silnej pozycji prezydenta. Zmiana konstytucji z 2000 r. miała uniemożliwić powrót do jakiejś formy reżimu autorytarnego. Nie wzięto wszak pod uwagę, że po śmierci F. Tuđmana system mógł ewoluować w pożądanym kierunku, upodobniając się w większym stopniu do modelu francuskiego[46]. Ponadto nowela ta dokonała istotnych zmian w treści art. 6, wprowadzając kontrolę Trybunału Konstytucyjnego nad konstytucyjnością działania partii politycznych. Jedna z poprawek dotyczyła zmiany trybu wyłaniania Państwowej Rady Sądownictwa. Zmniejszyła się liczba z 15 do 11 jej członków wybieranych na 4-letnią kadencję przez Sabor zwykłą większością głosów z grona wybitnych prawników. Rozwiązanie to od początku było kontestowane w środowisku prawniczym. Zarzuty dotyczyły przede wszystkim tego, że Rada Sądownictwa nie może być w całości powoływana przez parlament, lecz powinni w niej zasiadać także sędziowie mianowani przez jakąś formę organizacyjną samorządu sędziowskiego[47]. Przedmiotem krytyki było też to, że konstytucja po nowelizacji szczegółowo określała tryb powoływania sędziów powszechnych, co zdaniem części przedsta-

[45] *Ibidem*, s. 574.

[46] D. Lalović, *Politički pluralizm i ustavnopravni status političkih stranaka*, ,,Politička misao" 2001, vol. XXXVIII, br. 4, s. 28.

[47] *Rasprava o ustavnim promjenama, Mišljenje o tekstu Stručne osnove mogućeg prijedloga ustavnih prom jena*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50(4), s. 614.

wicieli doktryny w ogóle nie powinno być przedmiotem regulacji konstytucyjnej, lecz ustawowej. Wprowadzonych zostało także kilka zmian w przepisach dotyczących funkcjonowania Izby Županii, ale ze względu na to, że w kolejnej noweli uchwalonej pół roku później organ ten został zlikwidowany, nie miały one w praktyce żadnego znaczenia. Powrócono do nazwy „Chorwacki Sabor" zamiast „Chorwacki Państwowy Sabor".

W chorwackiej literaturze wskazuje się, że głównym zadaniem i troską zarazem przy dokonywaniu noweli konstytucyjnej z 2000 r. było takie ukształtowanie norm konstytucyjnych, które przede wszystkim prowadziłoby do realnego respektowania podziału władz[48]. W tym celu do art. 4 dopisano, iż zasada podziału władz „ograniczona jest, gwarantowanymi przez Konstytucję, prawami lokalnego i regionalnego samorządu" oraz że „Zasada podziału władz opiera się na współpracy i wzajemnej kontroli organów sprawujących władzę, zgodnie z Konstytucją i ustawami".

1.4. NOWELA KONSTYTUCJI Z 28 MARCA 2001 R.[49]

O ile można uznać, że nowelizacja konstytucji z 2000 r. wynikała z ważnych pobudek politycznych, o tyle zmiana uchwalona 28 marca 2001 r. była raczej efektem doraźnego interesu politycznego. W zasadzie jedynym istotnym przedmiotem noweli konstytucji była likwidacja Izby Županii. Debata parlamentarna, która poprzedziła uchwalenie zmiany konstytucji, była niezwykle gorąca. Zwolennicy likwidacji izby podnosili takie argumenty, jak: brak tradycji historycznej uzasadniającej istnienie izby wyższej, koszty związane z jej funkcjonowaniem,

[48] B. Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava. Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2010, vol. 60(1), s. 18.

[49] Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2001, br. 28.

niewielki wpływ na funkcjonowanie państwa, związany z nikłymi kompetencjami oraz brak uzasadnienia dla jej istnienia w strukturze regionalnej państwa[50]. Doktryna chorwacka zasadniczo przychylała się do tej argumentacji. W literaturze przedmiotu wskazywano na następujące powody likwidacji Izby Županii: 1) Chorwacja jest państwem unitarnym, 2) izba wyższa wbrew intencjom jej powołania nie spełniła oczekiwań jako izba reprezentująca interesy regionalne[51], 3) brak tradycji dwuizbowości w historii ustrojowej Chorwacji, 4) mały obszar państwa i niewielka liczba jego ludności, 5) izba wyższa nie wypełniła celów swojej egzystencji[52]. Wpływ na tę decyzję miało także to, że powstanie izby wyższej w Chorwacji nie było wynikiem kompromisu politycznego, lecz zostało narzucone przez prezydenta wbrew tradycji ustrojowej, opinii ekspertów i stanowisku innych partii politycznych. Przez cały czas swego istnienia izba była całkowicie kontrolowana przez HDZ, co wynikało z korzystnego dla tej partii podziału kraju na okręgi wyborcze[53].

Argumenty przeciwników likwidacji izby były bardziej emocjonalne i odwoływały się do pryncypiów demokratycznych, podkreślano m.in. niedopuszczalność likwidacji izby w czasie trwania jej kadencji, padały nawet porównania do przewrotu bolszewickiego w Rosji[54]. Nie należy natomiast w tej decyzji

---

[50] B. Rašeta, *Ukinut Županijski dom Hrvatskog sabora*, s. 2–4, www.aimpres.ch (30.03.2001).

[51] Pierwszy projekt konstytucji, w którym pojawiła się izba wyższa, starał się uczynić z niej głównie izbę reprezentującą interesy regionalne, lecz ostatecznie nie spełniła ona tej roli. Pierwotnie proponowano, by izba wyższa nosiła nazwę – *vieć građana i županijskog*. Patrz A. Bačić, P. Bačić, *Legislature i parlamentarizm*, Split 2007, s. 21.

[52] P. Bačić, *Drugi dom – stanje, poslanje, perspective*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2007, gd. 44, br. 1, s. 103.

[53] W chorwackiej literaturze wskazuje się, że podział administracyjny państwa na županie nie odpowiada tradycji historycznej, lecz jest wyrazem politycznego kompromisu lokalnych interesów. Patrz N. Zakošek, *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 100.

[54] B. Rašeta, *op. cit.*, s. 4.

szukać działania zmierzającego do skrócenia czy też usprawnienia procedury ustawodawczej, co niekiedy podnoszone było w literaturze[55], gdyż udział Izby Županii w tej procedurze był marginalny, szczególnie po nowelizacji konstytucji z 2000 r., która ograniczyła prawo izby do zawieszającego weta ustawodawczego tylko do ustaw dotyczących praw jednostek samorządu terytorialnego. Bardzo istotnym powodem, być może decydującym w praktyce, była obawa koalicji rządzącej, że wybory do Izby Županii, które miały się odbyć w 2001 r., przyniosą ponowny sukces HDZ[56]. W każdym razie wskazywały na taką możliwość przeprowadzane sondaże przedwyborcze. W atmosferze ostrego konfliktu politycznego w państwie koalicja rządząca nie chciała bowiem oddawać żadnego pola opozycji.

HDZ posiadała większość w izbie wyższej i w związku z tym zainicjowała stanowczy sprzeciw Izby Županii w stosunku do planów jej likwidacji[57]. W efekcie zmiana konstytucji z 2001 r. również stała się przedmiotem skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Podstawą skargi był przepis konstytucji nakazujący uzyskanie przez Izbę Przedstawicielstwa opinii Izby Županii w przedmiocie projektu jej zmiany. Trybunał stwierdził, że odniósł się już do tej kwestii w orzeczeniu z 28 marca 2000 r. dotyczącym poprzedniej nowelizacji i podobnie jak wtedy uznał skargę za bezzasadną[58]. Likwidacja izby wyższej tylko na początku budziła polityczne emocje. Dzisiaj kwestia ta nie stanowi praktycznie, żadnego przedmiotu sporu na chorwackiej scenie politycznej[59].

---

[55] J. Wojnicki, *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007, s. 186; J. Szymanek, *Druga Izba we współczesnym parlamencie, analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005, s. 44.

[56] K. Krysieniel, *System polityczny…*, s. 103.

[57] K. Krysieniel, *Ewolucja systemu…*, s. 253.

[58] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 marca 2001 r., br. U-II/603/2001, „Narodne novine" 2001, br. 26.

[59] M. Grdešić, *Treba li Hrvatskoj Županijski dom?*, „Diskrepancija", sv. III, br. 5–6, prosinac 2002, s. 15–16; K. Składowski, *Izba Żupanii jako*

W ocenie chorwackiej doktryny kompetencje Saboru po dwóch kolejnych nowelizacjach konstytucji z 2000 i 2001 r. nie zostały formalnie znacząco zmienione, ale w istocie nastąpiło istotne umocnienie jego pozycji ustrojowej. Dokonało się to głównie poprzez wprowadzenie wyłącznej odpowiedzialności politycznej Rządu przed Saborem, powierzenie Przewodniczącemu Saboru udziału w podejmowaniu niektórych decyzji przez prezydenta oraz doprecyzowanie i wzmocnienie kompetencji Saboru w sprawach dotyczących obronności[60].

1.5. NOWELA KONSTYTUCJI Z 16 CZERWCA 2010 R.[61]

Genezy ostatniej nowelizacji konstytucji z 2010 r. należy poszukiwać w dążeniu Chorwacji do uzyskania członkowstwa w Unii Europejskiej. Drogę do UE Chorwacja rozpoczęła już w 1999 r. w ramach procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia, jako instrumentu przeznaczonego dla wszystkich państw Bałkanów Zachodnich. W 2003 r. wystąpiła z wnioskiem o członkostwo w UE. W toku negocjacji najważniejsze problemy dotyczyły kwestii dobrosąsiedzkich stosunków z pozostałymi byłymi republikami jugosłowiańskimi oraz współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii[62]. Na początku 2004 r. Chorwacja uzyskała status kraju kandydującego, a w 2005 r, rozpoczęły się właściwe negocjacje[63].

---

element systemu konstytucyjnego w Republice Chorwacji, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 2–3, s. 157.

[60] A. Bačić, *Ustavotvorstvo i suvremene…*, s. 56.

[61] Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2010, br. 76.

[62] J. Manuś, M. Szpala, *Chorwacja w Unii Europejskiej*, Łódź 2011, s. 23–24.

[63] Na temat zakresu koniecznych zmian w systemie prawnym Chorwacji patrz M. Škrabalo, *Hrvatski sabor u procesu pristupanja hrvatske Europskoj Uniji*, [w:] Z. Petak (red.), *Stranke i javne politike, Izbori u Hrvatskoj 2007*, Zagreb 2009, s. 195–203.

W 2005 r. doszło do wydania wspólnej deklaracji Rządu i Saboru Republiki o współpracy w procesie negocjacji członkowstwa w UE[64]. Deklaracja ta zawierała cztery punkty i przewidywała m.in., że:

> 1. Negocjacje z UE prowadzi Rząd Republiki, 2. Sabor i Rząd potwierdzają ważność procesu kontynuacji dialogu w celu uzyskania pełnego członkostwa Republiki w UE w szczególności w zakresie dostosowania systemu prawnego Chorwacji z europejskim dziedzictwem prawnym, 3. Chorwacki Sabor i Rząd widzą członkostwo Republiki w UE jako wyraz woli obywateli, 4. Rząd Republiki wyraża gotowość udzielania wszelkiego wsparcia Saborowi w informowaniu deputowanych w celu podniesienia poziomu gotowości do przyszłych obowiązków parlamentu w UE, a Sabor wyraża gotowość wspierania Rządu w procesie negocjacji z UE.

Od tej chwili w Chorwacji przekonanie o konieczności kolejnej zmiany konstytucji było powszechne, tym bardziej że kwestia członkowstwa w UE była przedmiotem konsensusu w zasadzie wszystkich partii politycznych[65].

W październiku 2009 r. Rząd oraz grupa 52 deputowanych złożyli do Saboru projekt nowelizacji konstytucji. Projekt przewidywał trzy grupy zmian. Pierwsza dotyczyła zmiany i uzupełnienia już istniejących przepisów, druga uzupełnienia tekstu konstytucji, trzecia proponowała wprowadzenie nowego rozdziału zatytułowanego *Unia Europejska*[66].

Jak podkreśla się w chorwackiej literaturze, zmiana konstytucji z 2010 r. „charakteryzuje się konstytucjonalizacją prawnej podstawy przystąpienia Chorwacji do Unii Europejskiej" oraz innych przepisów potrzebnych do sprawnego funkcjonowania

---

[64] Izjava Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u Europskoj uniji (19. siječnja 2005.), Klasa: 018-05/05-01/17, <www.sabor.hr> (05.02.2013).

[65] A. Bačić, *O položaju, ulozi i značaju nacionalnego parlamenta u EU konstitucionalizmu*, „Zbornik radova Pravnoga fakulteta u Splitu" 2006, gd. 43, br. 2, s. 14–16.

[66] A. Bačić, *Ustavne promjene i dilema konstitucionalizma*, „Zbornik radova Pravnoga fakulteta u Splitu" 2009, gd. 46, br. 4, s. 658–659.

Chorwacji we Wspólnocie. Dotyczy to przede wszystkim kwestii ekonomicznych oraz innych związanych z członkowstwem w UE[67]. Jedną z istotniejszych zmian, jakie przeprowadzono, była modyfikacja normy dotyczącej referendum. Powodem tego była chęć zmniejszenia wymogów koniecznych dla ważności referendum akcesyjnego. Uchylony art. 141 ust. 4 przewidywał, że referendum wyrażające zgodę na przystąpienie Chorwacji do związku z innymi państwami wymaga dla swej ważności większości głosów wszystkich wyborców uprawnionych do głosowania. W warunkach istnienia licznej chorwackiej diaspory oraz w związku z tym, że wielu obywateli Chorwacji posiada także obywatelstwo Bośni i Hercegowiny, obawiano się, że warunek ten będzie trudny do spełnienia[68]. Jednocześnie dokonano nowelizacji art. 86 Konstytucji dotyczącego referendum, usuwając z jego treści wymóg osiągnięcia 50% frekwencji dla ważności referendum.

Również inne zmiany wiązały się z przystąpieniem Chorwacji do Unii Europejskiej. Wprowadzono do konstytucji nowy Rozdział VIIa zatytułowany *Unia Europejska*. Reguluje on prawną podstawę członkowstwa Chorwacji w UE, przeniesienie na organy wspólnoty praw konstytucyjnych organów Republiki, udział organów państwowych w pracach organów UE, supremację prawa unijnego nad narodowym i prawa obywateli UE w Republice Chorwacji.

Ponadto zmienione zostały: art. 53 zawierający przepisy o Chorwackim Banku Narodowym (Hrvatska Narodna Banka), art. 53a o Państwowym Urzędzie Rewizyjnym (Državni Ured za Revizju), art. 9 dotyczący ekstradycji obywateli Chorwacji, art. 45 zawierający przepisy prawa wyborczego oraz art. 115–121, które dotyczą ustroju sądownictwa powszechnego i prokuratury.

---

[67] A. Bačić, *Promjene Ustava Republike Hrvatske (2010) i tendencje kompenzatornog konstitucionalizma*, „Zbornik radova Pravnoga fakulteta u Splitu, Rad Hrvatskoj akademii znanosti i umijetnosti" 2011, vol. 48, br. 510, s. 159.

[68] B. Smerdel, *Ustav RH*…, s. 1–2.

Ta ostatnia grupa zmian wprowadziła m.in. obowiązek stosowania w orzekaniu przez sądy nie tylko prawa międzynarodowego, lecz i unijnego, zmianę ustroju Państwowej Rady Sądownictwa (Državno sudbeno vijeće) oraz Państwowej Prokuratury (Dražvno odvjetništvo). Nowa regulacja dotycząca Państwowej Rady Sądownictwa zmieniła przede wszystkim tryb wyboru jej członków. Pierwotnie członków Rady w liczbie 14 wybierała na ośmioletnią kadencję Izba Przedstawicielska Saboru na wniosek Izby Županii, Od nowelizacji konstytucji z 2000 r. Rada składała się z 11 członków wybieranych przez Sabor spośród wybitnych sędziów, prawników i profesorów nauk prawnych na czteroletnią kadencję. Nowelizacja konstytucji z 2010 r. utrzymała liczebność Rady na wcześniejszym poziomie, lecz zmieniła zasadniczo tryb wyboru jej członków. Siedmiu członków Rady to sędziowie, dwóch to przedstawiciele nauk prawnych, a dwóch to deputowani. Zgodnie z ustawą o Państwowej Radzie Sądownictwa sędziów do Rady Sądownictwa wybiera Komisja ds. Wyboru Członków Rady. Składa się ona z pięciu członków pochodzących z grona sędziów Sądu Najwyższego. Przedstawicieli nauk prawnych wybierają wszyscy profesorowie wydziałów prawa. Deputowanych wybiera Sabor zwykłą większością głosów, z tym że jeden z nich musi reprezentować partie opozycyjne[69]. Analogiczna regulacja określa skład oraz tryb wyboru członków Państwowej Rady Prokuratury z tą różnicą, że jej członkami nie są sędziowie, lecz prokuratorzy[70].

W celu stworzenia konstytucyjnych ram prawnych dla przyszłego członkowstwa Chorwacji w NATO fundamentalnie zmieniony został także art. 7. Nowelizacja tego przepisu stwarza bowiem możliwość udziału chorwackich sił zbrojnych w operacjach wojskowych o różnym charakterze poza granicami kraju oraz obecności sojuszniczych sił zbrojnych na terenie Republiki.

---

[69] Zakon o Državnom sudbenom vijeću, „Narodne novine" 2010, br. 116; 2011, br. 57, 130; 2013, br. 13, 28.

[70] Zakon o državnom odvjetništvu, „Narodne novine" 2009, br. 76, 153; 2010, br. 116, 145; 2011, br. 57, 130.

Zmieniono także niektóre postanowienia dotyczące praw jednostki: np. art. 31 – zasady odpowiedzialności karnej, art. 38 – cenzura i prawo do informacji, art. 64 – prawa osób niepełnosprawnych, art. 65 – prawo do nauki, art. 93 – obrońca praw narodu (*Pučki pravobranitelj*). Ponadto drobne zmiany dotyczyły także Trybunału Konstytucyjnego (art. 122), administracji prezydenta (art. 106), budżetu (art. 91). Nowela zmieniła również w pewnym stopniu preambułę, o czym była mowa wcześniej.

W ocenie przedstawicieli chorwackiej nauki prawa konstytucyjnego zmiana konstytucji z 2010 r. dokonana została niestarannie, pośpiesznie, z nikłym udziałem ekspertów, za to pod dyktando polityków, co już po wejściu w życie jej przepisów wywołało wiele wątpliwości natury prawnej[71]. Jak napisał Branko Smerdel, proces nowelizacji konstytucji był „triumfem woli politycznej nad oczekiwaniami i standardami nauki prawa". Ustawodawca popełnił wtedy ponownie niewybaczalny błąd, polegający na zmianie numeracji artykułów konstytucji[72].

Za Arsenem Bačićem można przyjąć, że począwszy od uchwalenia konstytucji w 1990 r. aż po jej zmiany w 2010 r. ich podstawowym celem było dostosowanie chorwackiego konstytucjonalizmu do „zmian zachodzących we współczesnym świecie"[73]. Nie zmienia to jednak oceny sposobu ich przeprowadzania. Obserwacja procedur uchwalenia i zmian konsty-

[71] Zastrzeżeń było bardzo wiele. Za najważniejsze można uznać następujące: zmiana konstytucji weszła w życie z dniem uchwalenia, czyli jeszcze przed publikacją aktu w dzienniku urzędowym. Ogłoszony tekst posiadał błędy w przepisach, co zostało usunięte poprzez publikację tekstu ujednoliconego konstytucji. B. Smerdel, *Ustav RH nakon…*, s. 3.

[72] Patrz przyp. 18. *Ibidem*, s. 3. Zabieg ten w chorwackim konstytucjonalizmie został przeprowadzony już po raz drugi. Pierwszy raz miał miejsce w 2001 r. Notabene postępowanie takie niezwykle utrudnia lekturę chorwackiej konstytucji, a przede wszystkim śledzenie jej licznych zmian, o czym autor sam się przekonał.

[73] A. Bačić, *Ustavne promjene kao refleks migracje ustavnih ideja i mogućnosti utjecaja na konstitucionalizam, identitet i različitost Republike Hrvatske*, „Adrias" 2010, br. 17, s. 208.

tucji, w okresie niepodległości Chorwacji, skłania do wniosku, że cechą charakterystyczną był przede wszystkim pośpiech. Poza uchwaleniem konstytucji w 1990 r., gdy czas miał znaczenie ze względu na napiętą sytuację polityczną, w pozostałych przypadkach tempo prac nad zmianami konstytucyjnymi jest trudno wytłumaczalne. Razi przy tym brak szerszych debat politycznych i parlamentarnych poprzedzających podejmowanie tak istotnych zmian ustrojowych, jakie miały miejsce w tym czasie. Widać wyraźnie, że doraźny interes polityczny miał niemal zawsze prymat nad refleksją naukową i choćby zwykłym namysłem nad potrzebą zmian. Jest to stałą troską przedstawicieli nauki chorwackiego prawa konstytucyjnego[74]. Z satysfakcją można przytoczyć opinię chorwackiej doktryny, która z uznaniem przywołuje casus polskich prac nad konstytucją z 1997 r., wskazując, że czas, w jakim miał miejsce ten proces, pozwolił Polsce na zebranie doświadczeń ustrojowych oraz dokonanie przemyślanych decyzji przez osoby zaangażowane w tworzenie ustawy zasadniczej[75].

Chorwaccy przedstawiciele nauki prawa uważają, że do dzisiaj zdarza się, że elity polityczne traktują konstytucję jako polityczny, a nie prawny akt[76], czego najlepszym wyrazem jest wypowiedź Vesny Pusić, aktualnej minister spraw zagranicznych Chorwacji:

---

[74] W chorwackiej literaturze podkreśla się, że brak stabilności systemu prawnego związanego także z wielkimi i licznymi nowelizacjami konstytucji destabilizują „prawną infrastrukturę" i są stałym wyzwaniem dla chorwackiego wymiaru sprawiedliwości. Piszą na ten temat: J. *Barbić, Europeizacija hrvatskog prava*, [w:] B. Smerdel (red.), *Hrvatska kako dalje zadanosti i mogućnosti*, Zagreb 2004, s. 96–97 oraz B.B. Smerdel, *Promjena vlasti i izgledi ustavne vladavine*, [w:] *ibidem*, s. 86.

[75] A. Bačić, *O parlamentaryzmu…*, s. 598.

[76] B. Smerdel, *Promjena Ustava kao politiki i kao pravni akt: problemi, formulacije, interpretacje i implementacje*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011, s. 37.

Konstytucja jest aktem woli politycznej i nie ma tu miejsca na tracenie czasu na preliminarną, fachową argumentację o poszczególnych sformułowaniach Konstytucji [...] siedzimy i słuchamy profesorów różnych wydziałów prawa, którzy debatują przeważnie o tym, ile aniołków może tańczyć na główce igły[77].

2. Konstytucyjne zasady podstawowe

W literaturze przedmiotu zasady podstawowe, zwane też ogólnymi, naczelnymi, ustrojowymi, są rozmaicie nazywane i definiowane[78]. Na gruncie systemu konstytucyjnego Republiki Chorwacji te dylematy terminologiczne rozstrzyga sama Konstytucja, której Rozdział I nosi tytuł *Zasady podstawowe*. Opowiadam się za najbardziej formalnym podejściem przy wyznaczaniu ich katalogu i uważam, że na zasady te składają się reguły tam zamieszczone. Podobnie zasady podstawowe w chorwackim ustroju traktowane są w literaturze przedmiotu[79]. Analiza przepisów Rozdziału I Konstytucji pozwala stwierdzić, że na zasady podstawowe w chorwackim porządku konstytucyjnym składają się: zasada republikańskiej formy rządów, zasada unitaryzmu, zasada demokratycznego państwa prawnego i socjalnego, zasada suwerenności narodu, zasada przedstawicielstwa, zasada podziału władz, zasada nadrzędności konstytucji, zasada pluralizmu politycznego[80]. Jednocześnie warto zauważyć, że w Rozdziale I

[77] *Ibidem*, s. 38.

[78] M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 7.

[79] A. Bačić, *Komentar*..., s. 15–59; J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 18–20.

[80] Kolejność opisu zasad podstawowych jest konsekwencją ich kolejności przyjętej przez Konstytucję Chorwacji. W związku z tym, że zasada pluralizmu politycznego została wyczerpująco omówiona w rozdziale III, w tym miejscu pomijam tę kwestię.

znajdują się także przepisy, które z punktu widzenia materialnego nie posiadają cech zasad podstawowych, jak np. normy dotyczące herbu, hymnu czy stolicy państwa[81].

2.1. ZASADY REPUBLIKAŃSKIEJ FORMY PAŃSTWA I UNITARYZMU

Artykuł 1 ust. 1 Konstytucji postanawia, że Republika Chorwacji jest jednolitym i niepodzielnym, demokratycznym państwem socjalnym. W literaturze wskazuje się, że przepis ten wyznacza cztery przewodnie idee ustroju politycznego państwa:

– republikańskiej formy państwa,
– państwa jednolitego,
– państwa demokratycznego,
– państwa socjalnego[82].

Wybór republikańskiej formy państwa wydaje się być naturalny, biorąc pod uwagę tradycje państwowe Chorwacji. Wprawdzie przez większą część swej historii była ona częścią różnych monarchii, jednakże od początku XI w. były to obce dynastie, z którymi naród nigdy szczególnie mocno się nie identyfikował. Jednocześnie ważne w przeszłości chorwackie ruchy polityczne w swoim programie posiadały idee republikańskie[83].

Przyjęcie unitarnej formy państwa także jest mocno zakorzenione w historii najnowszej Chorwacji. Dodatkową gwarancją unitarnego charakteru państwa jest przewidziany

[81] Ta sytuacja ma miejsce nie tylko w chorwackim systemie konstytucyjnym. M. Kruk, *op. cit.*, s. 8.

[82] J. Karp, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 18.

[83] Hasła te pojawiły się już w XIX w. W XX w. republikanizm był obok demokracji i niezależności Chorwacji jednym z podstawowych punktów programu politycznego Chorwackiej Republikańskiej Partii Chłopskiej, która do czasu powstania SFRJ była najważniejszym ugrupowaniem politycznym. Więcej na ten temat w rozdziale I.

w art. 135 ust. 2 zakaz uczestnictwa Chorwacji w jakichkolwiek formach związków państwowych państw bałkańskich. W doktrynie wskazuje się, że każda próba federalizacji państwa byłaby niekonstytucyjna[84]. Jednakże Konstytucja Chorwacji nie przewiduje niezmienności żadnego ze swoich postanowień, co oznacza, że kwestia ta jest uzależniona od woli politycznej. Wprawdzie w Chorwacji występują ruchy polityczne o charakterze regionalnym, które formułują postulaty zmiany podziału terytorialnego państwa w taki sposób, by odtworzyć podział Chorwacji na historyczne regiony. Jednak hasła reformy terytorialnej zmierzające w tym kierunku przyjmowane są w Chorwacji z niechęcią jako nawołujące do federalizmu[85]. Zasada unitaryzmu nie ogranicza prawa obywateli do samorządu terytorialnego. Jednakże przepisy prawa przewidują możliwość ingerencji władzy centralnej w działania jednostek samorządu terytorialnego, gdy organ przedstawicielski jednostki uchwali decyzję lub wyda inny akt, który zagraża suwerenności i integralnej całości Republiki Chorwacji. W takim wypadku Rząd może rozwiązać organ przedstawicielski jednostki samorządu terytorialnego[86]. W literaturze zwraca się uwagę, że unitarny charakter państwa nie narusza praw mniejszości narodowych.

2.2. ZASADA DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO I PAŃSTWA SOCJALNEGO

Jak podkreślano w literaturze, wprowadzenie klauzuli państwa prawnego w państwach postkomunistycznych, mimo że miało charakter żywiołowy i pozbawiony poważnej analizy doktrynalnej, to stało się istotnym elementem procesu konso-

[84] S. Sokol, B. Smerdel, *op. cit.*, s. 28.

[85] M. Grdešić, *op. cit.*, s. 16.

[86] Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, „Narodne novine" 2001, br. 33, 60; 2005, br. 129; 2007, br. 109; 2008, br. 125; 2009, br. 36; 2011, br. 150; 2012, br. 144.

lidacji w tych państwach[87]. Zasada demokratycznego państwa prawnego była powszechnie recypowana przez systemy konstytucyjne państw Europy Środkowo-Wschodniej. Znalazła ona wyraz w tekstach konstytucji wszystkich państw postkomunistycznej Europy. Odegrała istotną rolę w kształtowaniu ich treści[88], była też jednym z ważnych elementów legitymizujących nowy system[89]. To jednak nie zmienia faktu, że implementacja zasady państwa prawa w państwach postkomunistycznych nastręczała wiele trudności. W państwach tych w procesie transformacji ustrojowej powszechnie tworzono instytucje, które są podwaliną dla demokratycznego państwa prawnego, to jednak nie eliminowało postaw autorytarnych[90].

Pod tym względem doświadczenia Chorwacji nie odbiegają od praktyki innych państw regionu. W Chorwacji było to nawet jeszcze bardziej widoczne niż w wielu innych krajach postkomunistycznych. Wielki wpływ miała na to sytuacja polityczna w pierwszych latach niepodległości. Wojna sprzyjała centralizacji władzy, lekceważeniu procedur i norm prawa materialnego, w tym także norm ustawy zasadniczej, monopolizacji życia politycznego przez HDZ w pierwszej dekadzie niepodległości oraz silnej pozycji politycznej prezydenta, która *de facto* oznaczała jego całkowitą kontrolę nad państwem. Tym niemniej z perspektywy czasu można stwierdzić,

---

[87] J. Jaskiernia, *Konstytucjonalizacja zasady państwa prawnego a proces konsolidacji politycznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2010, s. 43.

[88] T. Mołdawa, *Konstytucjonalizm państw Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 13–14.

[89] Na temat legitymizującej roli klauzuli państwa prawnego patrz A. Młynarska-Sobaczewska, *op. cit*., s. 224–233.

[90] K. A. Wojtaszczyk, *Transformacja systemowa w Europie Wschodniej – próba bilansu*, [w:] T. Godlewski, A. Kosecki, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej 1989–2002. Wybrane problemy*, Bydgoszcz–Pułtusk 2003, s. 13.

że Chorwacja przezwyciężyła trudności okresu dziecięcego demokratycznej transformacji i wraz z upływem czasu standard realizacji tej zasady wyraźnie się poprawił.

Jak już wspomniałem, klauzula państwa prawnego jest regułą w konstytucjach państw postkomunistycznych. Przy czym najczęściej występowała ona w formule państwa prawnego demokratycznego lub socjalnego. Podejście prawodawcy chorwackiego, który przyjął zasadę demokratycznego państwa socjalnego, do którego najwyższych wartości zaliczają się rządy prawa, jest rozwiązaniem ocenianym w literaturze z pewnym zdziwieniem[91]. Tym niemniej zasada państwa prawnego wynika z art. 3 Konstytucji, w którym wśród najwyższych wartości wymienia się zasadę rządów prawa. Choć art. 1 Konstytucji nie określa Chorwacji jako demokratyczne państwo prawne, lecz demokratyczne państwo socjalne, to uznanie, że Konstytucja Chorwacji nie zawiera klauzuli państwa prawnego, nie jest uprawnione[92], tym bardziej że Deklaracja o ogłoszeniu suwerenności i niepodległości Republiki Chorwacji wyraźnie określa Chorwację jako „demokratyczne państwo prawne i państwo socjalne"[93]. Taki też pogląd formułowany jest w chorwackiej literaturze przedmiotu, w której wskazuje się, że zasada państwa prawnego uznawana jest za jedną z najwyższych wartości konstytucyjnego porządku, mimo że słowo „prawo" nie pojawia się w art. 1 obok pojęcia państwa demokratycznego[94]. Zasada ta znajduje bowiem rozwinięcie w kolejnych artykułach[95]. Przede wszystkim w art. 5 ust. 1: „W Republice Chorwacji ustawy muszą być zgodne z Konstytucją, a inne przepisy zarówno z Konstytucją, jak i ustawa-

[91] J. Jaskiernia, *op. cit.,* s. 22.

[92] W literaturze niekiedy formułuje się pogląd, że Konstytucja Chorwacji nie zawiera klauzuli państwa prawnego. Patrz J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*, Pułtusk 2003, s. 135–136.

[93] Deklaracija o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske, „Narodne novine" 1991, br. 31.

[94] A. Bačić, *Komentar…*, s. 20.

[95] *Ibidem*, s. 10–11.

mi" oraz w art. 5 ust. 2: „Każdy jest zobowiązany przestrzegać Konstytucji i ustaw oraz szanować porządek prawny Republiki". Podstawową zaś gwarancję jej realizacji jest uprawnienie Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności prawa[96]. Warto ponadto podkreślić, że zasadę demokratycznego państwa socjalnego należy rozpatrywać w kontekście innych przepisów konstytucji, a w szczególności art. 3[97], który wśród najwyższych wartości konstytucyjnych wymienia: wolność, równość, równość płci, równość narodów, umiłowanie pokoju, sprawiedliwość społeczną, poszanowanie praw człowieka, nienaruszalność własności oraz demokratyczny system wielopartyjny.

Zasada państwa socjalnego przyjęta w porządku konstytucyjnym Chorwacji jest inspirowana rozwiązaniem nawiązującym do art. 20 Konstytucji Niemiec[98]. W doktrynie chorwackiej wskazuje się, że koncepcja państwa socjalnego w jeden wspólny sposób opisuje zespół socjalnych środków, które mają za cel zapewniać fundamentalne usługi na rzecz obywateli, na koszt państwa i drogą państwowej pomocy.

Ustrojodawca chorwacki w socjalnym państwie widzi przede wszystkim gwaranta praw socjalnych. Zgodnie z tą myślą Konstytucja Chorwacji gwarantuje takie prawa socjalne, jak; prawo do pracy, edukacji, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa socjalnego itp.[99]

2.3. ZASADA SUWERENNOŚCI NARODU

Kwestia zdefiniowania zasady suwerenności narodu była istotnym przedmiotem konfliktu w czasie debaty nad projektem konstytucji. Główny spór dotyczył tego, czy określić Chorwację jako państwo narodu chorwackiego, czy też ogółu

[96] *Ibidem*, s. 11.
[97] J. Karp, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 19.
[98] A. Garlicka, L. Garlicki, *op. cit.*, s. 9.
[99] A. Bačić, *Komentar*…, s. 21.

obywateli bez wskazania narodowości[100]. Spór ten postanowiono rozwiązać kompromisowo w tekście preambuły. Chorwacja została w niej określona jako państwo narodu chorwackiego, ale także innych mniejszości narodowych. Natomiast art. 1 ust. 2 Konstytucji postanawia, że „władza pochodzi od narodu i należy do narodu jako wspólnoty wolnych i równych obywateli". Takie też stanowisko zajął w swym orzeczeniu z 2010 r. Trybunał Konstytucyjny. Podkreślił, że suwerenem w Republice Chorwacji jest naród rozumiany w sensie politycznym jako ogół obywateli państwa bez względu na poczucie tożsamości związane z przynależnością do określonego narodu. Naród w rozumieniu konstytucji tworzą więc wszyscy obywatela państwa, zarówno Chorwaci, jak i obywatele należący do mniejszości narodowych. Władza należy do narodu jako wspólnoty wolnych i równych obywateli. „Narodowa równoprawność obok wielopartyjnego demokratycznego systemu należy do najważniejszych wartości konstytucyjnego porządku i służy do interpretacji innych postanowień Konstytucji"[101].

Artykuł 1 ust. 3 wskazuje, że naród sprawuje władzę poprzez wybranych przedstawicieli oraz za pomocą bezpośrednio podejmowanych decyzji przez naród. Do form demokracji bezpośredniej obowiązujących w Chorwacji należą: referendum ogólnokrajowe, referendum lokalne oraz lokalne zgromadzenie obywateli. Sposób realizacji zasady przedstawicielstwa omówiony został w kolejnych rozdziałach, w szczególności w rozdziale IV, zaś kwestie związane z referendum ogólnokrajowym w rozdziałach V i VI.

Formy demokracji bezpośredniej regulują przepisy konstytucji oraz ustawy o referendum i innych formach osobistego udziału w wykonywaniu władzy państwowej i lokalnych oraz regionalnych samorządów[102]. Referendum lokalne zarządza organ przed-

---

[100] J. Kregar, B. Smerdel, I. Šimonović, *op. cit.*, s. 136–137.

[101] Orzeczenie TK z 29 sierpnia 2011 r., br. U-I-3597/2010, „Narodne novine" 2011, br. 93.

[102] Zakon o referendum i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, „Narodne novine" 1996, br. 33; 2001, br. 92; 2006, br. 44; 2009, br. 38.

stawicielski jednostki samorządu terytorialnego w sprawach związanych z jego zakresem działania. Ponadto referendum opiniodawcze może zarządzić Rząd na obszarze jednej lub więcej jednostek samorządu terytorialnego w sprawie jej dotyczącej. Zgromadzenie obywateli można powołać w najmniejszych jednostkach terytorialnych (wieś, dzielnica) w sprawie wyrażania opinii obywateli dotyczących lokalnych kwestii i składania wniosku co do sposobu rozwiązywania problemów lokalnych. Jej uchwały nie są wiążące dla organów jednostek samorządu terytorialnego[103].

W Konstytucji Chorwacji oprócz zasady zwierzchnictwa narodu w art. 2 została ponadto proklamowana zasada suwerenności Republiki. Zdaniem doktryny w Chorwacji termin „suwerenność" jest używany jako słowo bliskoznaczne z wyrażeniem „niepodległość"[104]. Wynika to z doświadczeń historycznych podległości obcemu państwu. W oczach Chorwatów państwo jugosłowiańskie postrzegane było jako projekcja wielkoserbskich idei[105]. Pozostawiło to na tyle silny ślad w świadomości narodowej, że suwerenność państwowa nie jest uważana za oczywistą i trwałą. Stąd dążenie do konstytucjonalizacji tego pojęcia i podkreślenia jego znaczenia w doktrynie[106].

2.4. ZASADA PODZIAŁU WŁADZ

Konstytucyjna formuła zasady podziału władz została określona w art. 4, który stanowi, że władza państwowa jest podzielona według funkcji na: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Władzę ustawodawczą sprawuje jednoizbowy Sabor,

---

[103] W ustawie tej uregulowane zostały także zasady składania petycji przez obywateli oraz udzielania na nie odpowiedzi.

[104] A. Młynarska-Sobaczewska, *op. cit.*, s. 206.

[105] B. Vukas, S. Fabijanić Gagro, *Pravnopovijesne i međunarodnopravne odrednice (dez)integracijskih procesa država sljednica SFRJ*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2011, gd. 48, br. 3, s. 609.

[106] Z. Ziembiński, *Wartości konstytucyjne, Zarys problematyki*, Warszawa 1993, s. 89.

wykonawczą prezydent i Rząd, zaś sądowniczą sądy powszechne i Trybunał Konstytucyjny[107]. Ponadto w ust. 2 tego artykułu podkreśla się, że zasada podziału władz opiera się współpracy i wzajemnej kontroli organów sprawujących władzę. W chorwackiej doktrynie wskazuje się, że mimo proklamowania tej zasady w konstytucji w okresie rządów F. Tuđmana i HDZ nie była ona w praktyce realizowana. Od samego początku obowiązywania konstytucji równowaga między egzekutywą a legislatywą była naruszona[108]. Początkowo w dużej mierze było to konsekwencją skomplikowanej sytuacji zewnętrznej i wewnętrznej państwa. W czasie wojny umocnienie pozycji ustrojowej egzekutywy jest częstym zjawiskiem. Jednakże po zakończeniu kryzysu piastuni władzy państwowej przyzwyczajeni do dotychczasowego sposobu sprawowania władzy niechętnie patrzyli na zmianę sposobu postępowania.

W ocenie chorwackich uczonych, od samego początku pozycja prezydenta budowana była na interpretacji postanowień konstytucji niezgodnych ani z literą, ani z jej duchem[109]. Stopniowo następowała koncentracja uprawnień władzy wykonawczej i ustawodawczej w rękach prezydenta i jego administracji, choć formalnie miała ona pełnić jedynie funkcje doradcze. Dotyczyło to przede wszystkim Rady Obrony i Rady Bezpieczeństwa. Doszło do tego, że nawet odwoływanie się do zasady podziału władz było źle widziane przez przedstawicieli aparatu władzy i proreżimowe media[110]. Stąd też gruntowna nowelizacja konstytucji z 2000 r. nie mogła pominąć i tej kwestii. W art. 4

[107] Zgodnie z art. 14 ustawy o sądach w Republice Chorwacji władza sądowa dzieli się na regularne i wyspecjalizowane sądy oraz Sąd Najwyższy. Regularne sądy to: sąd gminny (rejonowy) i wojewódzkie (okręgowe). Wyspecjalizowane sądy to: sąd gospodarczy, sąd administracyjny, sąd karny, Wysoki Sąd Gospodarczy, Wysoki Sąd Administracyjny i Wysoki Sąd Karny. Zakon o sudovima, „Narodne novine" 2013, br. 28.

[108] A. Bačić, *Ustavotvorstvo i suvremene migracije ustavnih ideja: strani utjecaji i domaći odgovori*, [w:] A. Bačić (red.), *Ustavi i demokracija…*, s. 24.

[109] B. Smerdel, *Parlamentarni sustav…*, s. 16.

[110] *Ibidem*, s. 18.

dodano sformułowanie o współpracy i wzajemnej kontroli organów władzy, które działają w zgodzie z przepisami konstytucji i ustaw, oraz że zasada podziału władz ograniczona jest konstytucyjnymi prawami samorządu terytorialnego. Przepis ten zdaniem doktryny podkreśla, że podział władz w Chorwacji obowiązuje nie tylko w sensie poziomym (między organami centralnymi), lecz także pionowym, „rozumianym w państwie unitarnym jako rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między rząd a jednostki samorządu terytorialnego"[111].

Po nowelizacji konstytucji zasada podziału władz stała się fundamentem nowego systemu rządów[112]. Przy czym wyraźnie widać, że jest to koncepcja podziału władz rozumiana „po europejsku".

> To znaczy jako podział, którego podstawą są po pierwsze – brak (zakaz) kumulacji władzy w jednym organie […], po drugie – określony zakres ingerencji jednej władzy w sferę właściwości drugiej, włącznie – po trzecie – z możliwością położenia kresu jego egzystencji (zwłaszcza wzajemnie legislatywy i egzekutywy lub ich części)[113].

W ocenie chorwackich uczonych zasada podziału władz realizowana jest poprzez to, że każdy z trzech głównych organów władzy publicznej powołuje się odrębnie i każdy działa w ramach swojego konstytucyjnego zakresu uprawnień. Natomiast uchwalanie najważniejszych decyzji dokonywane jest za zgodą i współpracą innych organów. Takie instrumenty, jak kontrasygnata, żądanie opinii, wniosku lub konsultacji, mają na celu zmuszenie najważniejszych organów państwa do współpracy i kompromisu[114].

---

[111] J. Karp, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 20.

[112] B. Smerdel, *Odgovornost Vlade u Europskom kontekstu: Kako europske (parlamentarne) institucije „Rade svoj posao"*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2010, vol. 60(3–4), s. 634.

[113] M. Kruk, *Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów*, [w:] T. Mołdowa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 30.

[114] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustrojstvo Vlasti Republike Hrvatske*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, drugo izdanje, Zagreb 2006, s. 378.

Jak pisze Branko Smerdel, zmiana ta była konieczna „ze względu na brak pojmowania istoty podziału władz we wcześniejszej praktyce i teorii w Chorwacji[115], którą rozumiano w sposób mechaniczny, również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego[116]. Modyfikację spojrzenia na tę zasadę widać w późniejszych jego orzeczeniach. Z czasem Trybunał zmienił swe stanowisko w tej sprawie. W orzeczeniu z 2009 r. podkreślił, że oddzielenie trzech sfer funkcji państwa nie należy interpretować mechanicznie. Wszystkie trzy władze są funkcjonalnie połączone ze sobą i wzajemnie powiązane przez wiele różnych relacji i interakcji, których głównym celem jest wzajemny nadzór[117]. Ponadto chorwacki Trybunał Konstytucyjny zasadę podziału władzy uznał za jeden z elementów państwa prawa, ponieważ zapobiega koncentracji władzy politycznej tylko w rękach jednego organu. Obowiązujący system rządów w Republice niewątpliwie opiera się zasadzie trójpodziału władz. Jednakże w chorwackim systemie występują rozwiązania, które w pewnym stopniu podważają tę zasadę. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że instytucja rozporządzeń z mocą ustawy może grozić realizacji tej zasady[118]. Jednakże instytucja ta sama w sobie nie stanowi jej naruszenia[119]. Określone przepisami konstytucji warunki, w których prezydent lub Rząd uzyskuje

---

[115] B. Smerdel, *Parlamentarni sustav*…, s. 20.

[116] I. Kosnica, *Uredbe iż nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1990–1992*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2011, vol. 61, br. 1, s. 174–175.

[117] Orzeczenie TK z 19 czerwca 2009 r., br. U-I/491/2009, „Narodne novine" 2009, br. 88.

[118] A. Bačić, *Ustavotvorstvo i suvremene migracije ustavnih ideja: strani utjecaji i domći odgovori*, [w:] A. Bačić (red.), *Ustavi i demokracija: strani utjecaji i domaći odgovori – urodna izlaganja*, Zagreb 2012, s. 21; R. Piotrowski, *O potrzebie rozporządzeń z mocą ustawy w polskim systemie tworzenia prawa*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011, s. 261–266.

[119] J. Szymanek, *Rozporządzenie z mocą ustawy jako akt legislacji nadzwyczajnej*, [w:] A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009, s. 61.

prawo do wydawania tych aktów, jak również kontrola Saboru nad procesem ich stanowienia, pozwalają na postawienie tezy, że rozporządzenia z mocą ustawy w chorwackim systemie konstytucyjnoprawnym nie prowadzą do zachwiania zasady równowagi władz. Innym przykładem budzącym wątpliwości z tej perspektywy jest przepis ustawy o koncesjach[120], który nadaje prawo do przyznawania koncesji Saborowi i Rządowi. Przy czym ustawa nie określa, jakie obszary gospodarki państwa są koncesjonowane przez Sabor, a jakie przez Rząd. Przyznanie tego prawa Saborowi można uznać za działanie, które narusza zasadę podziału władz ze względu na to, że kompetencja ta przedmiotowo powinna należeć do sfery działania egzekutywy, a nie legislatywy.

2.5. ZASADA NADRZĘDNOŚCI KONSTYTUCJI

Zasada ta została wymieniona w art. 5 Konstytucji i przez niektórych przedstawicieli doktryny uważana jest za najważniejszą obok zasady podziału władz w systemie konstytucyjnym Chorwacji[121], z punktu widzenia ukształtowania systemu rządów. Jednocześnie w chorwackiej literaturze traktuje się ją jako element zasady państwa prawa[122]. To przekonanie nie ma rzecz jasna podstaw prawnych, lecz wiąże się raczej z doświadczeniami historycznymi lekceważenia norm konstytucyjnych przez piastunów władzy państwowej w przeszłości. W świetle art. 5 Konstytucji zasada nadrzędności oznacza zakaz wydawania aktów prawnych sprzecznych z konstytucją oraz obowiązek przestrzegania jej postanowień przez organy władzy i obywateli. W związku z ugruntowanymi poglądami doktryny dotyczącymi tej zasady można przyjąć,

[120] Zakon o koncesijama, „Narodne novine" 2012, br. 143.
[121] A. Bačić, *Ustavotvorstvo i suvremene…*, s. 25.
[122] Patrz rozważania na temat zasady państwa prawa.

że również w Chorwacji składają się na nią ponadto takie elementy, jak:

– nakaz wydawania aktów prawnych rozwijających postanowienia konstytucji,

– zakaz stosowania aktów sprzecznych z konstytucją,

– obowiązek składania przysięgi na wierność konstytucji przez piastunów naczelnych organów państwowych[123].

W ocenie twórców konstytucji z 1990 r. podstawowym problemem jej praktycznego oddziaływania na chorwacką rzeczywistość polityczną było w istocie całkowite niezrozumienie jej postanowień przez sterników nawy państwowej[124]. Już w miesiąc po jej uchwaleniu pojawiły się w łonie HDZ pomysły co do konieczności nowelizacji konstytucji. Jedynie postawa F. Tuđmana zapobiegła jej realizacji. Ukazuje to od samego początku stosunek elit politycznych do konstytucji, które widziały w niej jedynie instrument doraźnej polityki[125].

Reasumując, uchwalenie Konstytucji Chorwacji nastąpiło w momencie niezwykle dogodnym z punktu widzenia pełnienia przez nią funkcji integracyjnej, czyli w kluczowym dla danego społeczeństwa momencie historycznym[126]. Krytyczna ocena pierwszej dekady jej obowiązywania oraz jej wielokrotne nowelizacje sprawiły, że ta funkcja konstytucji nie wydaje się być w Chorwacji szczególnie istotna.

Konstytucja Chorwacji jest doskonałym przykładem na realizację przez nią pozaprawnych funkcji. Przyjmując za polską doktryną, że konstytucja pełni funkcję stabilizacyjną,

---

[123] Na taki zakres zasady wskazuje B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 142–144.

[124] S. Sokol, *Hrvatska kao demokratska ustavna država*, „Politička misao" 1998, vol. XXXV, br. 3, s. 114.

[125] B. Smerdel, *Teorija…*, s. 87.

[126] W. Orłowski, *Integracyjna funkcja Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 237–238.

dynamiczną, organizatorską, integracyjną, propagandową, to bez wątpienia Konstytucja Chorwacji w momencie jej uchwalenia spełniała każdą ze wspomnianych funkcji. Można za polską doktryną stwierdzić, że były to wręcz jej zadania[127]. Natomiast od początku konstytucja nie pełniła funkcji prawnej, a w każdym razie nie czyniła tego w stosunku do swego pełnego zakresu przedmiotowego. Oczywiście, nie było to intencją jej twórców. W momencie uchwalenia wciąż obowiązywały w Chorwacji przepisy z minionej epoki, które często nie były zgodne z normami nowej ustawy zasadniczej. W późniejszym czasie, gdy nastąpiło dostosowanie prawa do norm konstytucji, nie zaczęła ona pełnić funkcji prawnej ze względu na postawę piastunów władzy publicznej.

Konstytucja Chorwacji nawiązuje wyraźnie do wzorów zachodnioeuropejskich. Dostrzega się to w literaturze polskiej, ale również podkreśla w doktrynie chorwackiej[128]. Według chorwackich badaczy na 142 artykułów Konstytucji w jej pierwotnym brzmieniu 66 wywodzi się wprost z prawa międzynarodowego[129]. Jednakże przypadek Chorwacji pokazuje, że w „warunkach dominacji silnie scentralizowanej partii politycznej o patrymonialnej koncepcji państwa, z charyzmatycznym wodzem, ideom konstytucji może być nadany kierunek odwrotny od intencji jej twórców”[130].

W ciągu 20-lecia chorwackiej państwowości „politycy często używali tego samego języka, mając na myśli zupełnie odmienne cele. Wartości konstytucyjne nie zmieniły się od deklaracji

---

[127] Pewne utożsamienie pojęcia funkcji konstytucji z jej zadaniami proponuje A. Bałaban, *Funkcje konstytucji*, [w:] J. Trzciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 11.

[128] A. Garlicka, L. Garlicki, *op. cit.*, s. 8.

[129] B. Vukas, *Za ustavne odredbe nije isključivo mjerodavna struka ustavnog prava*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu” 2000, vol. 50, br. 4, s. 617.

[130] B. Smerdel, *Konstitucionalizam…*, s. 27.

suwerenności, ale praktyka, szczególnie w pierwszym dziesięcioleciu, była zgoła odmienna”[131].

Jak trafnie wyrażono to w literaturze przedmiotu,

> Chorwacja jest najlepszym przykładem trudności w odrzuceniu ciężaru postkomunistycznej przeszłości. Chorwacja 5 lat po uchwaleniu Konstytucji na pewno nie stała się demokratycznym państwem prawnym i czy tak się stanie, pokaże dopiero przyszłość[132].

Diagnoza postawiona przez Arsena Bačića była całkiem trafna, lecz z perspektywy prawie dwóch dekad od napisania tych słów można uznać, że Chorwacja przezwyciężyła problemy „dziecięcego okresu transformacji”.

[131] A. Bačić, *Ustav Repubike Hrvatske i najviše vrednote ustavnog poretka*, „Zbornik radova Pravnoga fakulteta u Splitu” 2012, gd. 49, br. 1, s. 12.

[132] A. Bačić, *Ustav Republike iz 1990…*, s. 35.

Rozdział III

Partie polityczne w Republice Chorwacji

1. Podstawy prawne działania partii politycznych

Zasada pluralizmu politycznego jest uznawana za jedną z najważniejszych „wartości konstytucyjnego porządku Republiki Chorwacji[1]. Podstawy systemu partyjnego wytycza art. 6 Konstytucji. Zgodnie z jego brzmieniem tworzenie partii politycznych jest swobodne. Wewnętrzny ustrój partii politycznych musi być zgodny z konstytucją i podstawowymi zasadami demokracji[2]. Konstytucja zakazuje istnienia partii politycznych, które swoim programem lub siłowym działaniem zmierzają do podważenia wolnego, demokratycznego porządku lub zagrażają egzystencji Republiki Chorwacji. O niezgodności z konstytucją programów lub działań partii politycznych rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny. Artykuł 6 podkreśla ponadto, że finansowanie partii politycznych jest jawne. Partie są zobowiązane do ujawniania publicznego sprawozdań o pochodzeniu swoich środków i majątku. Ich pozycję i zasady finansowania określa

---

[1] A. Bačić, *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split 2003, s. 44.

[2] Ustęp ten został dodany do konstytucji na podstawie noweli konstytucyjnej z 2000 r.

ustawa[3]. Status partii politycznych w Chorwacji regulują dwie ustawy: o partiach politycznych z 30 sierpnia 1993 r.[4] oraz o finansowaniu działalności politycznej i kampanii wyborczej z 11 lutego 2011 r.[5]

Artykuł 6 Konstytucji jest dość surowo oceniany przez chorwacką doktrynę ze względu na brak precyzji regulacji[6]. Jego analiza wskazuje, że nie ma w nim zawartej legalnej definicji partii politycznych. Można uznać, że definicję taką znajdujemy w art. 1 ustawy o partiach politycznych, który określa partię polityczną jako osobę prawną, prowadzącą działalność polityczną w zgodzie z celami ustalonymi przez jej statut i program. Definicja ustawowa nie jest także zadowalająca, gdyż nie zawiera elementu normatywnego, który pozwoliłby na odróżnienie partii politycznej od innych organizacji tworzonych przez obywateli[7]. Szczególnie, gdy odwołamy się do art. 43 Konstytucji, który zapewnia obywatelom wolność zrzeszania się w celu ochrony ich rozmaitych interesów, w tym politycznych[8].

Ustawa o partiach politycznych zapewnia swobodę zrzeszania się obywateli w celu ochrony ich interesów politycznych,

---

[3] Początkowo art. 6 Konstytucji przyjmował regułę, że partie polityczne muszą być tworzone na zasadzie terytorialnej, ale w nowelizacji z 2000 r. postanowienie to zostało wykreślone. Jednakże ustawa o partiach politycznych zobowiązuje je do tworzenia swoich struktur terenowych i poinformowania o tym organu rejestrującego.

[4] Zakon o političkim strankama, ,,Narodne novine" 1993, br. 76; 1996, br. 111; 1998, br. 164; 2001, br. 36.

[5] Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, ,,Narodne nowine" 2011, br. 24, 61.

[6] I. Padjen, *Političke stranke javnopravne osobe hrvatskoga pravnoga sistema: pristup problema*, [w:] I. Prpić (red.), *Država i političke stranke*, Zagreb 2004, s. 45.

[7] J. Omejec, *Pravni pojam političke stranke*, [w:] I. Prpić (red.), *op. cit*., s. 29.

[8] W literaturze wskazuje się, że wyższej jakości regulacja, chociaż też nie w pełni zadowalająca, była w pierwotnym tekście ustawy o partiach politycznych, który został znowelizowany w 2001 r., gdyż pozwalała odróżnić partię polityczną od innego rodzaju zrzeszeń obywateli. *Ibidem*, s. 30.

społecznych, ekonomicznych, etnicznych, kulturowych lub innych przekonań i celów. Artykuł 1 ustawy uznaje istnienie demokratycznego, wielopartyjnego systemu za jedną z „najwyższych" wartości porządku konstytucyjnego państwa.

Partię polityczną założyć może grupa co najmniej 100 obywateli chorwackich, posiadających pełną zdolność do czynności prawnych. Założyciele partii stają się jednocześnie jej członkami[9]. Członkami partii politycznych mogą być jedynie obywatele Chorwacji, którzy posiadają pełną zdolność do czynności prawnych. Ustawa nie określa natomiast możliwości zakładania organizacji młodzieżowych przez partie polityczne.

Tworzenie partii politycznych w Chorwacji odbywa się według systemu rejestracyjnego[10]. Zakłada on całkowitą swobodę budowania partii politycznej, która zyskuje osobowość prawną po rejestracji, jeśli spełniła ona wymogi formalne określone prawem[11]. W Republice Chorwacji partie polityczne także

---

[9] Jest to rozwiązanie odmienne od polskiego. W Polsce bowiem partie stają przed wymogiem zebrania 1000 podpisów popierających, co jednakże nie wiąże się automatycznie z nabyciem członkostwa w partii politycznej, której powstanie obywatel poparł swym podpisem. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że w systemie rejestracyjnym tworzenia partii politycznych, a taki obowiązuje w Chorwacji i w Polsce, wymaganie od partii politycznych wykazywania społecznego poparcia poprzez zbieranie podpisów lub jak w przypadku minimalnej liczby osób, które mogą założyć partie, można traktować jako ograniczenie prawa do swobody zrzeszania się. Patrz: M. Granat, *Publiczno-prawny status partii politycznej w świetle ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r.*, „Państwo i Prawo" 1998, nr 5, s. 32.

[10] W polskiej literaturze przedmiotu wskazuje się na cztery zasadnicze sposoby tworzenia partii politycznych: system koncesyjny, system administracyjny, system rejestracyjny oraz system ewidencyjny. Patrz M. Chmaj, *Ustawa o partiach politycznych*, Kraków 1999, s. 40–41. Niekiedy w literaturze wskazuje się jeszcze system publicznoprawny. Patrz J. Filip, *Przyczyny ustanowienia i zakres prawnej regulacji partii politycznych*, [w:] K. Skotnicki, A. Domańska (red.), *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2003, s. 84.

[11] J. Sobczak, *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce*, [w:] M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak (red.), *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, Lublin 2001, s. 195–196.

podlegają obowiązkowi rejestracji. Rejestr partii politycznych, który jest jawny, prowadzi minister ds. administracji. Zgłoszenie partii do rejestru powinno nastąpić w ciągu 15 dni od momentu odbycia zebrania założycielskiego. Wniosek o dokonanie rejestracji partii musi zawierać: zapis prac i uchwał podjętych przez ciało założycielskie partii, program i statut, listę założycieli i członków organów kierowniczych, nazwiska osób uprawnionych do występowania w imieniu partii oraz zaświadczenie o posiadaniu obywatelstwa Chorwacji przez założycieli partii oraz członków jej ciał kierowniczych. Jednocześnie ustawa określa minimalne wymagania dotyczące treści statutu partii. Musi on zawierać: nazwę i siedzibę partii, symbol partii, określać jej przedstawicielstwo i reprezentację, cele i sposoby działania, listę członków, strukturę organizacyjną, właściwość organów, sposób ich wyboru i odwołania, kadencje i sposób podejmowania decyzji przez organy partii, środki pracy, sposób zaniechania działalności oraz postępowanie z posiadanym majątkiem w przypadku likwidacji partii. Również w terminie 15 dni partia jest zobowiązana do zgłoszenia do właściwego ministra zmian w statucie, zmiany siedziby oraz nazwisk osób upoważnionych do reprezentacji partii politycznej, jak również składu organów zarządzających partii. Ministerstwo w terminie 30 dni dokonuje rejestracji partii politycznej. Odmowa dokonania rejestracji może być spowodowana jedynie brakami formalnymi występującymi w zgłoszeniu. W tym wypadku minister wzywa do usunięcia braków bądź naprawienia błędów w terminie 30 dni. W razie bezskutecznego upłynięcia terminu wniosek zostaje odrzucony.

Ocena merytoryczna wniosku dokonana przez właściwego ministra może dotyczyć jedynie dwóch kwestii. Jedna to obowiązek wynikający z ustawy, by nazwa partii była w języku chorwackim, a druga wiąże się z możliwością odrzucenia wniosku, gdy organ rejestrujący uzna, że nazwa partii nie różni się od nazwy już zarejestrowanej partii politycznej. Jeżeli natomiast organ rejestrujący poweźmie wątpliwość co do zgodności programu

lub statutu partii z chorwackim demokratycznym porządkiem prawnym bądź uzna, że jej działania mogą zagrażać niepodległości, jedności bądź terytorialnej integralności Republiki Chorwacji, kieruje wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie oceny programu partii co do jego zgodności z konstytucją.

Z chwilą dokonania rejestracji partia nabywa osobowość prawną. Ustawa wyklucza jednocześnie możliwość nabycia osobowości prawnej przez terytorialne struktury wewnętrzne partii. Wpis do rejestru partii politycznej obejmuje datę rejestracji, numer wpisu do rejestru, nazwę i adres siedziby partii politycznej.

Ustawa podkreśla zasadę jawności działalności partii politycznych. Przejawy tej zasady można wskazać w kilku postanowieniach przepisów prawa. Po pierwsze, jest to jawność rejestru partii politycznych i tym samym dostępność do podstawowych informacji dotyczących podstaw funkcjonowania partii politycznych. Po drugie, kontrola nad działalnością finansową partii politycznych jest związana z jawnością sprawozdań z finansowej działalności partii, a przede wszystkim z finansowania kampanii wyborczej. Partie polityczne są zobowiązane do przedkładania swych sprawozdań finansowych kilku instytucjom państwowym. Są to: Państwowa Komisja Wyborcza, Państwowy Urząd Rewizyjny, Ministerstwo Finansów oraz Sabor. Po trzecie, obowiązek publikacji, po dokonaniu rejestracji partii, jej statutu w dzienniku urzędowym „Narodne novine".

Ustawa określa także zasady dotyczące zakończenia działalności przez partię polityczną. Sytuacja ta ma miejsce w czterech przypadkach. Pierwszy ma miejsce wtedy, gdy uprawniony do tego statutem partii organ podejmie uchwałę o zaprzestaniu działalności. Drugi zachodzi w sytuacji, gdy dojdzie do stwierdzenia, że partia polityczna zaprzestała wszelkiej działalności. Trzeci występuje w przypadku, gdy upłynął dwukrotnie dłuższy czas od przewidzianego w statucie partii od kolejnego zebrania najwyższych organów władzy partii. O zaprzestaniu działalności partii w przypadkach wyżej wskazanych rozstrzyga minister

odpowiedzialny za prowadzenie rejestru partii politycznych. Na decyzję tę zainteresowanym stronom nie przysługuje zażalenie, mogą one natomiast skorzystać z przynależnych środków zaskarżania przewidzianych w postępowaniu administracyjnym.

Powierzenie rozstrzygania tej kwestii organowi upolitycznionemu, jakim niewątpliwie jest minister będący członkiem Rządu, może budzić pewne zastrzeżenia. W szczególności w odniesieniu do dość ocennej przesłanki, jaką jest stwierdzenie faktycznego zaprzestania działalności przez partię polityczną. Sama podstawa wykreślenia z rejestru partii politycznej, która zaprzestała faktycznie działalności, jest rozwiązaniem akceptowalnym, wątpliwość budzi jednakże brak wskazania w ustawie przesłanek pozwalających na ocenę, kiedy taka sytuacja ma miejsce. Biorąc pod uwagę funkcje partii politycznych wyróżniane w doktrynie prawa konstytucyjnego, zasadne byłoby przyjęcie, że partia polityczna zaprzestała faktycznej działalności w razie nierealizowania przypisywanych partiom politycznym funkcji[12]. Wydaje się, że najważniejszą funkcją partii politycznych jest funkcja wyborcza, tak więc za powód zaprzestania faktycznej działalności można by uznać nieuczestnictwo partii w wyborach do organów przedstawicielskich[13], co proponuje się

[12] W doktrynie wskazuje się najczęściej następujące funkcje partii politycznych: artykulacyjną, społeczną, wyborczą, integracyjną, wyłaniania elit politycznych, rządzenia. Patrz: A. Domańska, *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 67; A. Łabno, *Partie polityczne a proces kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Rozważania na tle sytuacji w Polsce w latach 1989–2002*, [w:] K. Skotnicki, A. Domańska (red.), *op. cit.*, s. 41; M. Żmigrodzki, *Partie polityczne a państwo*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia" 1972, Sectio G, vol. XIX, s. 248–255.

[13] Wśród państw postkomunistycznych, które przewidują takie rozwiązanie, można wymienić Węgry. Patrz J. Sułkowski, *Pozycja ustrojowo-prawna partii politycznych w Polsce, Czechach, na Słowacji i na Węgrzech*, Łódź 2010, s. 234–235. Rozwiązanie takie znane jest także w stabilnych demokracjach. Patrz M. Chmaj, *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006, s. 180.

wprowadzić do regulacji chorwackiej[14]. Innym uzasadnionym powodem uznania, że partia zaprzestała działalności, jest niewykonywanie przez nią obowiązków nałożonych przez przepisy prawa[15]. Powinno się to jednakże łączyć z wyraźnym określeniem, jakiego rodzaju obowiązki w tej mierze spoczywają na partiach politycznych, których niedopełnienie byłoby dowodem zaprzestania działalności. Szczególnie, gdy prawo przewiduje inne okoliczności, które mogą prowadzić do takiej konsekwencji prawnej. Tak właśnie jest w Chorwacji, gdzie do likwidacji partii dochodzi w przypadku niedokonania wyborów władz partii we właściwym terminie oraz na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W każdym bądź razie rozwiązanie przyjęte w Chorwacji może stwarzać pole do politycznych nadużyć.

Czwartym powodem likwidacji partii politycznej jest stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny sprzeczności programu lub działalności partii politycznej z konstytucją. Przyznanie prawa Trybunałowi do oceny zgodności działań i celów partii politycznych z konstytucją jest rozwiązaniem spotykanym także w innych państwach postkomunistycznych w Europie[16]. Rozwiązanie przyjęte w Chorwacji podobnie zresztą jak w Polsce nakazuje dokonać oceny nie tylko celów, ale i działań prowadzonych przez partie polityczne[17]. Analiza art. 6 Konstytucji pozwala na wskazanie dwóch zasadniczych dóbr, które prawodawca konstytucyjny uznał za godne ochrony w tym trybie.

---

[14] J. Omejec, *op. cit.*, s. 32.

[15] J. Sułkowski, *Pozycja...*, s. 232–239.

[16] Patrz: M. Granat, *Problem badania konstytucyjności partii politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] K. Skotnicki, A. Domańska (red.), *op. cit.*, s. 188–196; *Konstytucja Rumunii*, tłum. A. Cosma, Warszawa 1996; *Konstytucja Słowenii*, tłum. P. Winczorek, Warszawa 1994; *Konstytucja Ukrainy*, tłum. E. Toczek, Warszawa 1999.

[17] Rozwiązania chorwackie są w tej mierze zbliżone do polskich. W obu państwach można uznać, że Trybunał sprawuje nadzór nad partiami politycznymi w formie nadzoru prewencyjnego i nadzoru represyjnego. Patrz Z. Czeszejko-Sochacki, l. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 183.

Pierwsze to ład demokratyczny, drugie natomiast to egzystencja państwowa. Sformułowanie to zostało wprowadzone do konstytucji nowelą z 2000 r. Wcześniejsze brzmienie ust. 3 art. 6 zakazywało istnienia partii, których program albo działania stanowią zagrożenie dla niepodległości, jedności bądź terytorialnej całości Republiki Chorwacji[18].

W związku z dokonaną zmianą treści art. 6 pojawia się kwestia: jak należy oceniać zmianę przedmiotową ochrony państwa przed działaniem partii politycznych? Szczególnie, że art. 43 Konstytucji, który gwarantuje obywatelom wolność zrzeszania się, wprowadza ograniczenie tej wolności poprzez zakaz działania, które zagraża przemocą demokratycznemu porządkowi konstytucyjnemu bądź też niepodległości, jedności i terytorialnej całości Republiki. Przed nowelizacją odpowiednie fragmenty art. 6 i 43 Konstytucji brzmiały identycznie[19]. W istocie art. 43 był *de facto* powtórzeniem art. 6, gdyż w art. 43 obok związków zawodowych i innych zrzeszeń ustrojodawca wymieniał

[18] Tak określona przesłanka, dość rzadko spotykana w europejskich prawodawstwach, była niewątpliwie konsekwencją doświadczeń historycznych państwa chorwackiego oraz obawą o zachowanie samodzielnego bytu państwowego i integralności terytorialnej w związku z toczącą się walką z wojskami Jugosłowiańskiej Armii Ludowej. W rozwiązaniach przyjętych w porządkach konstytucyjnych europejskich państw postkomunistycznych najczęściej wymienionymi powodami delegalizacji partii politycznych są: naruszenie przepisów konstytucji lub ustaw, a więc celem kontroli jest przede wszystkim ochrona demokratycznego ładu konstytucyjnego. Patrz M. Granat, *Partie polityczne w konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak (red.), *op. cit.*, s. 260–261. Jedynie w art. 37 Konstytucji Ukrainy także znalazło się określenie o zakazie działalności partii zmierzających do pogwałcenia suwerenności i integralności terytorialnej.

[19] W *Konstytucji Chorwac*ji, tłum. M. Wójcik, Warszawa 1995, w art. 6 użyte zostało słowo „integralność", a w art. 43 „całość". Wydaje się, że istota obu sformułowań jest taka sama, ale w tekście Konstytucji Chorwacji z 1990 r. („Narodne novine" 1990, br. 56) użyte zostało to samo określenie „*cjelovitost*", które można tłumaczyć jako 'integralność', choć w języku chorwackim występuje także słowo „*integralno*". Patrz M. Moguš, N. Pintarić, *Słownik polsko-chorwacki*, Zagreb 2002, s. 277.

też partie polityczne. Tym samym zakaz określonego działania przez partie polityczne był dwukrotnie powtórzony w konstytucji, w tej samej zresztą treści. Po nowelizacji z 2000 r. doszło do sytuacji, w której normy konstytucyjne wprowadzają zakaz działania określonych organizacji, ale art. 6 dotyczy wyłącznie partii politycznych, natomiast art. 43 związków zawodowych i innych zrzeszeń, lecz nie partii politycznych, gdyż te zostały z art. 43 usunięte. Z całą pewnością jednakże pojęcie „egzystencja państwa" (*opstojnost*) jest w swym zakresie znaczeniowym szersze niż użyte w art. 43 pojęcia niezawisłości, jedności i terytorialnej całości. Wydaje się, że ochronę egzystencji państwa należy rozumieć jako ochronę niepodległości, suwerenności państwowej, również ładu konstytucyjnego, lecz niekoniecznie jego jedności czy całości. Szczególnie, że na gruncie norm konstytucyjnych dopuszczalna jest zmiana granic państwowych na podstawie decyzji Saboru (art. 8). Nie wiadomo, jakie będą konsekwencje związane z taką redakcją norm konstytucyjnych, która prowadzi do pewnego dysonansu. Odpowiedzi na to pytanie może udzielić w praktyce wyłącznie Trybunał Konstytucyjny w procesie dokonywania kontroli konstytucyjności celów i działalności partii politycznych.

Nowelizacja z 2000 r. wprowadziła do konstytucji obowiązek dla partii politycznych stworzenia swej wewnętrznej organizacji w zgodzie z tą ustawą zasadniczą i podstawowymi zasadami demokracji. Rodzi to pytanie, czy w procesie kontroli konstytucyjności partii politycznych Trybunał może brać pod uwagę tę normę dla oceny legalności działania partii. Znaczenie demokratyzacji wewnętrznych stosunków w partiach politycznych ma coraz większe znaczenie dla oceny ich funkcjonowania w państwie[20]. W Chorwacji treść zakazu działania partii politycznych wiąże się z dążeniem do podważenia porządku demokratycznego. Jest wątpliwe, czy nierespektowanie zasad

[20] C. Amirante, *Partie polityczne w Konstytucji włoskiej (formalnej i materialnej) – powstanie i kryzys niezbędnego składnika demokracji konstytucyjnej*, [w:] M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak (red.), *op. cit.*, s. 19–29.

demokratycznych w zakresie swojej wewnętrznej organizacji można uznać za wystarczające do uznania tego za podważanie demokratycznego ładu. W związku z brakiem stanowiska doktryny chorwackiego prawa konstytucyjnego w tej sprawie trudno wyrokować, jakie rozstrzygnięcie w takiej hipotetycznej sytuacji podjąłby Trybunał. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ani konstytucja, ani ustawa nie zawierają wystarczającej definicji legalnej partii. Co więcej, ustawa daje partiom politycznym całkowitą i nieograniczoną swobodę w zakresie określenia swych wewnętrznych stosunków[21]. Wpływa to m.in. na fakt, że proces wyłaniania kandydatów w wyborach przez partie polityczne jest całkowicie scentralizowany. Wprowadzenie do konstytucji wymogu, aby organizacja wewnętrzna partii była zgodna z regułami demokratycznymi, nie zmieniło natury i sposobu działania chorwackich partii. Nadal są scentralizowane, bez jasnych programów, „pod srogim nadzorem najwyższego partyjnego przywództwa"[22]. Wprowadzenie stosownych norm do ustawy o partiach politycznych, co jest postulowane w doktrynie, mogłoby ułatwić rozstrzygnięcia powyższej kwestii, lecz jak dotąd nie ma w ustawie takich przepisów[23]. Z tego względu wydaje się, że przy braku stosownych norm ustawowych trudno byłoby wskazać Trybunałowi właściwy standard wewnętrznej, demokratycznej organizacji partii[24].

Zgodnie z art. 86 ustawy konstytucyjnej o Trybunale Konstytucyjnym kontrola może nastąpić na wniosek ministra prowadzącego rejestr partii politycznej, jeżeli w toku procedury

[21] M. Kasapović, *Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima*, „Politička misao" 2001, vol. XXXVIII, br. 4, s. 13.

[22] B. Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava. Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2010, vol. 60(1), s. 35.

[23] J. Omejec, *op. cit.*, s. 31.

[24] Nie zmienia to faktu, że w literaturze coraz większe znaczenie nadaje się demokratycznemu ustrojowi wewnętrznemu partii politycznych. Patrz: J. Sułkowski, *Autonomia partii politycznych a problem demokracji wewnętrznej*, „Przegląd Sejmowy" 2011, t. 3(104), s. 77–80.

rejestracyjnej bądź w przypadku zgłoszenia przez partię zmian w statucie poweźmie on wątpliwości co do zgodności programu partii z art. 6 Konstytucji. Ponadto, do kontroli tej może dojść w każdym czasie na wniosek podmiotów wskazanych w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym[25]. Uprawnieni są do tego Prezydent Republiki, Sabor, Rząd, Trybunał Najwyższy oraz Państwowy Prokurator Republiki Chorwacji (*Glavni državni odvjetnik Republike Hrvatske*). Kontrola zainicjowana przez wymienione podmioty może dotyczyć wyłącznie partii już istniejących, tzn. wpisanych do ewidencji[26]. Wniosek złożony przez te podmioty dotyczyć może działalności partii politycznych, a nie jej programu określonego w dokumentach partyjnych. Uchwałę o niekonstytucyjności partii politycznej Trybunał przyjmuje większością głosów wszystkich sędziów[27]. Trybunał podejmuje decyzję w tej sprawie na zasadach ogólnych przewidzianych w przepisach ustawy konstytucyjnej o Trybunale. Ustawa ta bowiem nie przewiduje szczególnej procedury do rozstrzygania powyższej kwestii.

2. Finansowanie partii politycznych

Finansowanie partii politycznych w ten czy inny sposób, w większym lub mniejszym stopniu, jest dość powszechne we współczesnych państwach europejskich. Jak trafnie zauważono w literaturze, jest ono „zwieńczeniem procesu etatyzacji życia politycznego”[28]. W Republice Chorwacji proces uregulowania

[25] Ustavni zakon o Ustavnom sudu, „Narodne novine” 2002, br. 49.

[26] Podobne rozwiązanie zostało zastosowane w Polsce. Patrz: J. Sobczak, *Trybunały i Trybunał Konstytucyjny w procesie tworzenia i kontroli partii politycznych w Polsce*, [w:] K. Skotnicki, A. Domańska (red.), *op. cit.*, s. 140.

[27] J. Crnić, *Komentar ustavnoga zakona o ustavnom sudu Republiki Hrvatskoj*, Zagreb 2002, s. 312.

[28] A. Ławniczak, *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001, s. 59.

zasad finansowania partii politycznych był bardzo rozciągnięty w czasie. W pewnym stopniu zagadnienie to regulowała ustawa o partiach politycznych z 1993 r. Jednakże, jak wielokrotnie podkreślano w literaturze przedmiotu, regulacja ta była nieprecyzyjna, niekompleksowa i *de facto* tak niedoskonała, że w zasadzie kwestie te praktycznie znajdowały się poza sferą realnej kontroli[29]. Niewiele zmieniało w tym względzie zawarcie w ordynacji wyborczej przepisów określających zasady finansowania kampanii wyborczej oraz zwrot kosztów jej prowadzenia. W 2006 r. została uchwalona ustawa o finansowaniu partii politycznych, list niezależnych i kandydatów[30], która stanowiła istotny postęp w zakresie regulacji prawnej dotyczącej finansowania partii politycznych. Jednakże w literaturze wskazywano, że rozwiązania przez nią przyjęte są niewystarczające, w szczególności ze względu na brak limitów wydatków, jakie mogą być ponoszone przez partie w toku kampanii wyborczej[31]. Dopiero uchwalenie ustawy w 2011 r. o finansowaniu działalności politycznej i kampanii wyborczej wprowadziło nową jakość w tej materii. Ustawa ta kompleksowo reguluje finansowanie partii politycznych oraz wszystkich kampanii wyborczych odbywających się w Chorwacji.

Partie polityczne do realizacji swoich celów politycznych mogą gromadzić środki finansowe z następujących źródeł: składek członkowskich, dochodów z majątku własnego, dzia-

---

[29] M. Jelušić, *Financiranje političkih stranaka i izbora u Republici Hrvatskoj*, „Informator" 2005, br. 5392, s. 1–3, www.novi-informator.net (05.02.2013); Z. Petak, *Uposredna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu*, „Politička misao" 2001, vol. XXXVIII, br. 4, s. 47. Warto podkreślić, że z dużym uznaniem w chorwackiej literaturze oceniona została polska regulacja dotycząca finansowania partii politycznych. Patrz: J. Kregar, J. Marko, *Financiranje političkih stranaka*, [w:] I. Prpić (red.), *op. cit.*, s. 89–90.

[30] Zakon o financiranju političkih stranaka, nezavisnih lista i kandidata, „Narodne novine" 2007, br. 01.

[31] S. Ravlić, *Izvori političke korupcje u demokratkom poretku: o stranačkoj korupcji*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2010, vol. 60, br. 3, s. 1258.

łalności wydawniczej, darowizn, sprzedaży partyjnych materiałów reklamowych oraz organizacji imprez. Prawo do gromadzenia środków finansowych z powyższych źródeł, z wyjątkiem składek członkowskich i organizacji imprez partyjnych, przysługuje także deputowanym niezależnym, deputowanym mniejszości narodowych oraz niezależnym członkom organów przedstawicielskich jednostek samorządu terytorialnego. Wszystkie wymienione wyżej podmioty mogą również na zasadach określonych przepisami ustawy korzystać z finansowania z budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządów terytorialnych. Na bieżącą działalność partii politycznych przeznaczane są środki z budżetu państwa.

Zgodnie z art. 3 ustawy co roku z budżetu państwa przekazuje się na działalność polityczną 0,05% zrealizowanych wydatków z poprzedniego roku budżetowego. Prawo do tych środków przysługuje partiom politycznym posiadającym deputowanych w Saborze i niezależnym deputowanym. Wysokość finansowania partii politycznych jest proporcjonalna do liczby posiadanych deputowanych w chwili rozpoczęcia kadencji Saboru. Jednakże w przypadku, gdy deputowanym jest kobieta, wysokość dotacji jest o 10% wyższa od tej, która została ustalona dla pojedynczego deputowanego, zgodnie z regułą przeznaczania na finansowanie partii parlamentarnych 0,05%. Jeżeli w toku kadencji deputowany zmieni swoją przynależność partyjną, nie wpływa to na finansowanie partii z budżetu państwa. Środki związane z jego mandatem pozostają do dyspozycji partii, z której list wyborczych został wybrany do parlamentu. W razie połączenia się dwóch lub więcej partii politycznych w jedno stronnictwo środki finansowe przechodzą na rzecz prawnego sukcesora partii, które na skutek zjednoczenia przestały istnieć. Podziału środków z budżetu państwa na zasadach określonych w ustawie dokonuje komitet do spraw konstytucji, regulaminu i systemu politycznego Saboru. Środki te przekazywane są na konto partii i niezależnych deputowanych co trzy miesiące w czterech

równych ratach. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku deputowanych niezależnych ustawa zobowiązuje ich do zwrócenia niewykorzystanych środków finansowych uzyskanych z budżetu państwa po utracie statusu deputowanego, obowiązuje ich również nakaz zwrotu, nabytych z pieniędzy budżetowych, środków trwałych zakupionych w czasie kadencji bądź ich równowartości[32].

Partie polityczne zobowiązane są do prowadzenia zgodnie z regulaminem określonym przez ministra finansów ewidencji składek członkowskich i otrzymanych darowizn. Darowizny na rzecz partii politycznej czynić mogą osoby fizyczne i osoby prawne[33]. Prawo określa ich maksymalną wysokość. W przypadku osób prawnych jest to kwota 200 000 kun rocznie dla partii politycznej lub kandydata w wyborach na Urząd Prezydenta Republiki. W przypadku deputowanych niezależnych i mniejszości narodowych, list kandydatów niezależnych i kandydatów w wyborach przedstawicieli mniejszości narodowych do Saboru, jak również kandydatów i list kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego kwota ta wynosi 100 000 kun. W wyborach lokalnych odpowiednio kwota ta wynosi 30 000 kun. W razie przekroczenia wymienionych limitów obdarowani mają obowiązek w terminie 8 dni od otrzymania darowizny przekazać nadwyżkę do budżetu państwa.

Z budżetów samorządów lokalnych przeznacza się natomiast środki na zapewnienie działania partiom politycznym i niezależnym członkom organów przedstawicielskich samorzą-

---

[32] Może to nastąpić na skutek utraty mandatu lub zakończenia kadencji.

[33] Regulacja ta istotnie różni się od polskiego rozwiązania, które zabrania finansowania działalności partyjnej przez osoby prawne. Polskie doświadczenia wskazywały na konieczność bardziej restrykcyjnej regulacji tej kwestii. Chorwacka regulacja nadal stwarza możliwości finansowania partii politycznych przez wielki biznes. Na temat polskiej regulacji patrz: A. Ławniczak, *Przeszłość i teraźniejszość finansowania partii politycznych w Polsce*, [w:] K. Skotnicki, A. Domańska (red.), *op. cit.*, s. 214–215.

dów terytorialnych, działających na obszarze funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego. Zasady finansowania partii politycznych i niezależnych przedstawicieli w samorządach terytorialnych są analogiczne do tych dotyczących działania partii parlamentarnych.

Finansowanie partii politycznych jest jawne. Zasada ta realizowana jest dwutorowo. Z jednej strony partie zobowiązane są do jawności finansowania kampanii wyborczej i składania sprawozdania finansowego dotyczącego kampanii wyborczych, a oprócz tego co 6 miesięcy muszą publikować sprawozdania ze swojej działalności finansowej za minione półrocze. Kontrolę nad sferą finansową działalności partii politycznych sprawuje Państwowa Komisja Wyborcza w zakresie finansowania wyborów[34]. Finansowa działalność partii niezwiązana z kampaniami wyborczymi podlega kontroli Państwowego Urzędu Rewizyjnego. Partie muszą przedstawiać Urzędowi doroczne sprawozdanie finansowe w terminie 60 dni od zakończenia roku budżetowego, jak również swój plan wydatków na rok przyszły oraz sprawozdanie o otrzymanych w ciągu roku darowiznach. W przypadku niedopełnienia powyższego obowiązku, przekazanie środków finansowych dla partii z budżetu państwa zostaje wstrzymane do czasu dostarczenia sprawozdania Urzędowi. Sankcja ta ma zastosowanie także wtedy, gdy partia nie opublikuje swojego dorocznego sprawozdania o uzyskanych darowiznach. Państwowy Urząd Rewizyjny jest zobowiązany do przedstawienia Saborowi efektów kontroli działalności finansowej partii politycznych za miniony rok w terminie do końca bieżącego roku.

Partie polityczne, które nie dopełnią obowiązku publikacji rocznego sprawozdania ze swej działalności, tracą prawo do środków z budżetu państwa za okres 3 miesięcy. Nałożenia powyższych sankcji na partie polityczne dokonuje komitet

[34] Na temat finansowania kampanii wyborczej patrz rozdział IV pt. *System wyborczy do parlamentu.*

Saboru do spraw konstytucji, regulaminu i systemu politycznego na wniosek Państwowego Urzędu Rewizyjnego. Partie polityczne, które łamią zakaz wydatkowania środków finansowych wyłącznie na cele polityczne, nie prowadzą właściwie ewidencji składek członkowskich i ewidencji darowizn, nie ujawnią rachunków za usługi medialne w czasie kampanii wyborczej, nie założą konta bankowego do prowadzenia finansowej strony kampanii wyborczej, gdy we właściwym terminie nie dostarczą właściwym organom bądź nie opublikują sprawozdań finansowych, mogą zostać ukarane grzywną finansową w wysokości od 50 000 do 500 000 kun. Ponadto ustawa przewiduje także możliwość naliczenia kary dodatkowej w wysokości od 8 do 10% darowizny wpłaconej na rzecz partii politycznej. Kara ta może zostać nałożona w przypadku, gdy darowizny przekraczają dopuszczalny prawem limit lub gdy fakt ten nie został zgłoszony właściwym organom. Przepisy karne zawarte w ustawie przewidują także możliwość ukarania grzywną osobę fizyczną lub prawną, która z naruszeniem przepisów ustawy dokonała wpłaty na rzecz partii politycznej. Kara ta może wynieść od 50 000 do 100 000 kun w przypadku osób prawnych i od 10 000 do 50 000 kun w przypadku osób fizycznych. Wymienione kary orzeka sąd na wniosek prokuratury.

Ustawa z 2011 r. stanowi istotny krok do przodu w zakresie uregulowania kwestii finansowej działalności partii politycznych. Czas dopiero pokaże, czy regulacja ta jest wystarczająca. Doświadczenie uczy, że nie jest łatwo o regulację normatywną, która tworzyłaby w pełni przejrzysty i szczelny system finansowania partii politycznych. Nie tylko w nowych demokracjach, ale i w stabilnych zachodnioeuropejskich systemach często dochodziło do sytuacji omijania przepisów prawa. Niejedna kariera polityczna załamała się ze względu na ujawnienie nieprawidłowości w zakresie finansowania działalności politycznej.

3. Scena polityczna w Republice Chorwacji

Budowa wielopartyjnego systemu partyjnego rozpoczęła się jeszcze pod koniec lat 80. XX w.[35] Do tej pory jedyną legalnie działającą partią był Związek Komunistów Chorwacji (Savez Komunista Hrvatske – SKH). Pierwszym niezależnym związkiem politycznym utworzonym w lutym 1989 r. było Stowarzyszenie na rzecz Jugosłowiańskich Inicjatyw Demokratycznych (Udruženje za jugoslavensku demokratsku inicijativu – UJDJ). Jeszcze w 1989 r. doszło do utworzenia dwóch partii opozycyjnych wobec istniejącego systemu – były to: Chorwacka Partia Socjalliberalna (Hrvatska socijalno-liberalna stranka – HSLS[36]) oraz Chorwacka Wspólnota Demokratyczna (Hrvatska demokratska zajednica – HDZ)[37]. Natomiast po objęciu funkcji przewodniczącego partii komunistycznej przez Ivicę Račana (grudzień 1989) ostatecznie zrezygnowano z systemu monopartyjnego na rzecz pluralizmu politycznego[38].

Pierwsze wolne demokratyczne wybory, nazywane w Chorwacji przedkonstytucyjnymi, przeprowadzone zostały w 1990 r. na podstawie ordynacji wyborczej przyjętej kilka miesięcy wcześniej. Pod wpływem partii komunistycznej zdecydowano, że wybory przeprowadzone zostaną według zasady większości bezwzględnej, choć opozycja domagała się ordynacji proporcjonalnej[39]. Rozwiązanie to przewidywało, że jeżeli w pierwszej

---

[35] D. Budimir, *Hrvatska politička elita na početku demokratske tranzicije*, „Anali Hrvatskog politološkog društva" 2010, vol. 7, br. 1, s. 81.

[36] Pierwotnie HSLS nosiła nazwę związku, a nie partii. *Ibidem*, s. 83.

[37] K. Krysieniel, J. Wojnicki, *Partie i systemy partyjne państw byłej Jugosławii*, Pułtusk–Warszawa 2009, s. 88–89.

[38] J. Wojnicki, *Alternacja władzy w państwach postjugosłowiańskich*, [w.] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007, s. 289–290.

[39] M. Bali, R. Podolnjak, *Utjecaj izbornoga sustava na oblikovanje stranačkog sustava i vlade u Republici Hrvatskoj 1990–2007*, „Pravnik" 2009, vol. 43, br. 1(87), s. 43.

turze deputowany nie zostanie wybrany, dwa tygodnie później przeprowadzona zostanie druga tura wyborów, w której udział będą brali kandydaci, którzy w pierwszej turze uzyskali co najmniej 7% ważnie oddanych głosów w danym okręgu wyborczym. Wybory odbyły się w dniach 22–23 kwietnia (pierwsza tura) i 6–7 maja (druga tura)[40]. System wyborczy został przyjęty pod dyktando Związku Komunistów Chorwacji, który liczył, że dzięki posiadanym strukturom partyjnym przy równoczesnej słabości organizacyjnej opozycji system większościowy pozwoli zachować mu dominującą pozycję w państwie[41]. Wybory przeprowadzone zostały do trzech izb Saboru Republiki Chorwacji, będącej wciąż częścią Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii[42]. Były to: Rada Gmin (Vijeće opićna), Rada Pracy Zespolonej (Vijeće udruženoga rada) oraz Rada Społeczno-Polityczna (Društveno-političko vijeće). Ordynacja wyborcza oparta została na zasadzie powszechności, bezpośredniości, wolności wyborów oraz tajności głosowania. Ordynacja nie realizowała natomiast zasady równości wyborów[43]. W sensie formalnym naruszało ją przyznanie niektórym wyborcom dwóch głosów[44].

---

[40] K. Krysieniel, J. Wojnicki, *op. cit.,* s. 89.

[41] Podobne rachuby miał obóz rządzący w Polsce, projektując system wyborczy w wyborach do Senatu w 1989 r., i podobnie jak miało to miejsce w Chorwacji, poniósł całkowitą klęskę. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 281; R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998, parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 20; S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 r. (wstępne refleksje)*, „Państwo i Prawo" 1989, nr 8, s. 11; T. Strzałkowski, *Wybory czerwcowe 1989 roku*, „Studia Wyborcze" 2009, t. VIII, s. 12.

[42] Trzyizbową strukturę Saboru przewidywała Konstytucja Jugosławii z 1974 r. Patrz T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1988, s. 370–373.

[43] W wyborach do Rady Pracy Zespolonej głosować mogły jedynie osoby formalnie zatrudnione. Patrz N. Zakošek, *Hrvatski parlament u razdoblju demokratske tranzicije*, „Politička misao" 1993, vol. XXX, br. 4, s. 9.

[44] Dwoma głosami dysponowali mieszkańcy Zagrzebia, którzy wybierali jednego deputowanego z miejskiej wspólnoty gmin i drugiego z jednej z 14 gmin w Zagrzebiu. Patrz B. Mašić, *Stranačka struktura Hrvatskog sabora*

W sensie materialnym zastosowano ją tylko w wyborach do Rady Społeczno-Politycznej. Nierówność okręgów powodowała, że w niektórych okręgach „wystarczało 8 tys. głosów, by wygrać, a w innych 23 tys., by przegrać”[45].

Wybory przyniosły zdecydowane zwycięstwo HDZ, która była najlepiej zorganizowaną partią opozycyjną. System większościowy promujący największe ugrupowania przyniósł premię dla tej partii. Mimo uzyskania jedynie 41,9% głosów HDZ zdobyła ponad 58% miejsc we wszystkich izbach Saboru. Drugie miejsce uzyskała postkomunistyczna lewica (SKH-SDP) z 35% poparciem, a trzecie powstała przed wyborami Koalicja Porozumienia Narodowego (Koalicija narodnoga sporazuma – KNS)[46], która otrzymała 15% głosów. Pozostałe mandaty uzyskali kandydaci niezależni oraz Serbska Partia Demokratyczna (Srpska demokratska stranka – SDS)[47]. Uprzywilejowanie dużych ugrupowań było najbardziej widoczne w wyborach do Rady Społeczno-Politycznej. W wyborach do tej izby HDZ otrzymała 43% głosów, a zdobyła 69% mandatów, SKH-SDP uzyskała 35% głosów, co dało jej 25% mandatów. Natomiast KNS z 15% poparciem otrzymała jedynie 4% miejsc w tej

1990–2010, „Pravnik” 2010, vol. 44(2), s. 70; M. Kasapović, *Strukturalne i dynamiczne cechy chorwackiej sceny politycznej*, [w:] J. Raciborski (red.), *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 1991, s. 106.

[45] K. Ožanić, *Izbori u demokratskoj Hrvatskoj od 1990 god. do 1997 god.*, „Pravnik” 1997, vol. 30, br. 1–2(59–60), s. 18–19. Różnica między liczbą wyborców w jednomandatowych okręgach wyborczych była nawet czterokrotna. Patrz N. Zakošek, *Hrvatski parlament…*, s. 10.

[46] Partie tworzące tę koalicję okazały się być w przeważającej mierze efemerydami chorwackiej sceny politycznej i poza HSLS, czyli Chorwacką Partią Socjalliberalną, nie stały się trwałymi elementami chorwackiej sceny politycznej. Oprócz HSLS w skład koalicji wchodziły: Chorwacka Partia Demokratyczna – HDS (Hrvatska demokratska stranka), Chorwacka Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna – HKDU (Hrvatska kršćansko demokratska unija), Socjaldemokratyczna Partia Chorwacji – SDH (Socijaldemokratska stranka Hrvatske).

[47] N. Zakošek, *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 32.

izbie[48]. Zwycięstwo w wyborach do Saboru pozwoliło wkrótce HDZ na wybór 30 maja 1990 r. na Przewodniczącego Prezydium Socjalistycznej Republiki Chorwacji Franjo Tuđmana oraz sformowanie Rządu.

W 1992 r. odbyły się kolejne wybory parlamentarne. Decyzja o skróceniu kadencji podyktowana była kilkoma względami. Podstawowe znaczenie miało dążenie do dostosowania struktury najwyższych organów władzy do postanowień konstytucji. Konstytucja Chorwacji przewidywała istnienie dwuizbowego parlamentu, tymczasem ciągle obradował trzyizbowy Sabor, wywodzący się z systemu jugosłowiańskiego. Artykuł 141 Konstytucji przewidywał, że wybory do Saboru i na Urząd Prezydenta Republiki miały zostać ogłoszone na podstawie ustawy wyborczej uchwalonej najpóźniej w ciągu roku od uchwalenia konstytucji. Tymczasem nie doszło do tego w dużej mierze ze względu na niepewną sytuację polityczną w Chorwacji[49]. To tymczasowe rozwiązanie zostało zaakceptowane dzięki odwołaniu się do art. 3 ustawy konstytucyjnej o realizacji Konstytucji Republiki Chorwacji z 1990 r., który przewidywał, że w przypadku niemożności stosowania niektórych postanowień konstytucji do najpóźniej 31 grudnia 1993 r. muszą być uchwalone ustawy, których przyjęcie ma tę niemożność usunąć[50]. Wpływ na decyzję o wyborach miała też chęć umocnienia pozycji politycznej przez rządzącą HDZ dzięki osiągniętym w tym czasie sukcesom politycznym i militarnym[51]. Wybory przeprowadzone zostały na podstawie nowej ustawy wyborczej, uchwalonej w kilka miesięcy przed terminem wyborów.

---

[48] K. Ožanić, *op. cit.*, s. 19.

[49] A. Bačić, *Ustav Repubike Hrvatske iż 1990 godine, izborno pravo i preduvjeti izborne vlasti*, „Pravni vjesnik" 1995, br. 11(1–4), s. 30.

[50] *Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske*, „Narodne novine" 1990, br. 121.

[51] Chodziło o uzyskanie przez Chorwację uznania międzynarodowego oraz obronę militarną przed działaniami Jugosłowiańskiej Armii Ludowej. Patrz: K. Krysieniel, J. Wojnicki, *op. cit.*, s. 92.

W nowej ustawie wyborczej przyjęto system kombinowany większościowo-proporcjonalny. Był on efektem kompromisu między HDZ a opozycją. Początkowo HDZ chciała uchwalić ordynację większościową, ale gdy stanęła w obliczu groźby powstania wielkiej koalicji wszystkich partii opozycyjnych, zgodziła się na system kombinowany[52]. Ordynacja ta przewidywała wybór 60 posłów w okręgach jednomandatowych według reguły większości względnej, 60 zaś na podstawie zasady proporcjonalności z list partyjnych w jednym ogólnokrajowym okręgu wyborczym. W wyborze z list partyjnych brały udział te, które przekroczyły 3% próg wyborczy. System ten nadal jest korzystny dla dużych ugrupowań, zapewniając im silną pozycję dzięki temu, że połowa mandatów przypada na okręgi jednomandatowe[53]. Przyjęcie metody d'Hondta przy podziale mandatów rozdzielanych w systemie proporcjonalnym nie jest w tym przypadku czynnikiem nadmiernie wzmacniającym, gdyż okręgiem wyborczym jest teren całego kraju, co istotnie osłabia wpływ metody matematycznej na podział mandatów. Do powstania koalicji wyborczej partii opozycyjnych ostatecznie nie doszło i wybory z 1992 r. okazały się „katastrofalne" dla małych partii[54].

W wyborach deputowanych przeprowadzonych według zasady proporcjonalności zgłoszonych zostało 17 list wyborczych. W okręgach jednomandatowych także wystartowało wielu kandydatów, aż 10,3 na jeden okręg[55]. Wybory przyniosły ponownie zdecydowane zwycięstwo HDZ. Prawie 45% głosów zapewniło tej partii 2/3 miejsc w parlamencie. Socjaldemokratyczna Partia Chorwacji – SDP (Socijaldemokratska partija Hrvatske), która jest następczynią postkomunistycznej SKH-SDP,

---

[52] M. Bali, R. Podolnjak, *op. cit.*, s. 46.

[53] D. Nohlen, *Prawo wyborcze i systemy partyjne, O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 185.

[54] K. Ožanić, *op. cit.*, s. 20.

[55] M. Kasapowić, *Političke stranke i stranački sustav u Hrvatskoj*, „Politička misao" 1994, vol. 31, br. 1, s. 183.

uzyskała 17% poparcie, co dało jej 14 mandatów (10% ogólnej liczby mandatów). W Saborze znalazła się również liczna grupa mniejszych ugrupowań o znikomej liczbie deputowanych[56]. Spośród ugrupowań, które znalazły się w parlamencie, tylko kilka potrafiło w kolejnych wyborach także wprowadzić swoich przedstawicieli do Saboru i tym samym na dłużej zagościć na chorwackiej scenie politycznej. Były to: HSLS, która w wyborach w 1990 r. stanowiła jeden z podmiotów koalicji KNS, oraz nowo powstałe: Chorwacka Partia Chłopska – HSS (Hrvatska seljačka stranka), Chorwacka Partia Prawa – HSP (Hrvatska stranka prava)[57], Chorwacka Partia Narodowa – HNS (Hrvatska narodna stranka)[58].

W tym samym dniu, w którym odbywały się wybory do Saboru, przeprowadzone zostały również pierwsze powszechne wybory Prezydenta Republiki, które już w pierwszej turze wygrał Franjo Tuđman[59]. Sukces wyborczy pozwolił ponownie na samodzielne utworzenie Rządu przez HDZ. Praktyka polityczna po wyborach z 1992 r. nie odbiegała od wcześniejszego

---

[56] Pozostałych 9 ugrupowań, które zdołały wprowadzić swoich przedstawicieli do parlamentu, zdobyło łącznie 39 spośród 138 mandatów, wliczając w to również kandydatów niezależnych i kandydatów mniejszości narodowych. www.izbori.hr (23.05.2013).

[57] HSP jest najstarszą partią w Chorwacji, gdyż uważa się ją za następczynię założonej w 1861 r. przez Ante Starčevića i Eugena Kvaternika partii o tej samej nazwie. Działała ona nieprzerwanie do 1929 r., a reaktywowana w 1990 r. przez Dobroslava Parage. Patrz: T. Jankowski, *System polityczny Chorwacji*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 201.

[58] Słowo „*narodna*" w języku chorwackim można tłumaczyć jako 'narodowa' i 'ludowa'. Stąd w niektórych polskich publikacjach HNS tłumaczy się jako 'Chorwacka Partia Ludowa'. Np. J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*, Pułtusk 2003, s. 210.

[59] Wybory do Izby Županii zostały odroczone do następnego roku ze względu na spory co do kształtu podziału terytorialnego państwa, od którego miał być uzależniony system wyborczy do izby wyższej. Wybory przeprowadzone w 1993 r. przyniosły zdecydowane zwycięstwo HDZ. N. Zakošek, *Politički*…, s. 43.

okresu. Nadal prezydent Franjo Tuđman posiadał decydujący wpływ na funkcjonowanie Rządu, łącznie z wyborem jego szefa[60]. W 1993 r. odbyły się po raz pierwszy wybory do Izby Županii, które także przyniosły zwycięstwo HDZ[61].

Do kolejnych wyborów doszło w 1995 r. Wprawdzie nie było przesłanek do ich przeprowadzenia z punktu widzenia polityczno-prawnego, gdyż Rząd zachowywał miażdżącą przewagę w parlamencie, ale sukcesy militarne, które państwo chorwackie odniosło w tamtym czasie, zachęciły elity rządzące do zdyskontowania wzrostu poparcia dla HDZ w społeczeństwie[62]. Opinii publicznej zaprezentowano rzecz jasna inne uzasadnienie tej decyzji. Twierdzono, że wybory powinny być przeprowadzone ze względu na zmiany w strukturze ludności Republiki spowodowane masową migracją, m.in. Serbów, wymuszoną przez działania zbrojne oraz zmianą przynależności partyjnej licznego grona deputowanych[63]. Ten ostatni argument brzmi dość kuriozalnie, biorąc pod uwagę, że zmiana przynależności partyjnej przez kilku deputowanych nie wpłynęła na fakt, że rządząca HDZ posiadała bezpieczną, bezwzględną większość parlamentarną.

Tradycyjnie, tuż przed wyborami, czyli na ostatnim posiedzeniu Izby Przedstawicielskiej przed jej rozwiązaniem, ponownie doszło do uchwalenia zmian w ordynacji wyborczej, mimo kontestowania tego przez opozycję[64]. Nowelizacja z 1995 r. utrzymywała system kombinowany, z tym iż przewagę zyskały elementy wzmacniające proporcjonalność. Zmiana przewidywała, że w systemie proporcjonalnym wybieranych będzie 80 deputowanych, zaś według systemu większościowego jedynie 28. Podniesiono także progi wyborcze: do 5% dla jednej partii, 8% dla koalicji dwóch partii i 11% dla koalicji

[60] M. Bali, R. Podolnjak, *op. cit.*, s. 48.
[61] N. Zakošek, *Politički*…, s. 37.
[62] M. Bali, R. Podolnjak, *op. cit.*, s. 48.
[63] K. Krysieniel, J. Wojnicki, *op. cit.*, s. 97.
[64] A. Bačić, *Ustav*…, s. 33.

większej liczby ugrupowań, co miało utrudnić konkurencję wyborczą opozycji. Kampania wyborcza odbywała się w cieniu sukcesów wojennych. W literaturze podkreśla się osiągnięcie w tej kampanii wysokiej „militaryzacji polityki". Ugrupowanie rządzące wykorzystywało w toku kampanii media państwowe i administrację rządową, istotnie naruszając zasadę równości szans wyborczych. Mimo tego Trybunał Konstytucyjny odrzucił skargę 11 partii podważającą zgodność z konstytucją ordynacji wyborczej[65]. Wybory przeprowadzone w takich okolicznościach przyniosły zgodnie z oczekiwaniami zdecydowane zwycięstwo HDZ. Utrzymała ona poparcie na poziomie z poprzednich wyborów (45%), co tym razem przyniosło tej partii 59% mandatów. Mimo że opozycja zawarła dwie szerokie koalicje, nie zdołała osiągnąć znaczącego sukcesu wyborczego[66]. Po wyborach doszło do sformowania kolejnego Rządu HDZ, który okazał się być najdłużej urzędującym z działających do tej pory, gdyż przetrwał aż do wyborów w 2000 r. W 1997 r. odbyły się wybory prezydenckie, które ponownie w pierwszej turze wygrał Franjo Tuđman, uzyskując 59% głosów, oraz drugie wybory do Izby Županii, które także wygrała HDZ, tworząc koalicję z HSP i uzyskując bezwzględną większość miejsc w izbie wyższej[67]. Było to dowodem na stałą dominację HDZ na chorwackiej scenie politycznej.

---

[65] *Ibidem*, s. 34.

[66] Partie opozycyjne zawarły w zasadzie dwa różne porozumienia wyborcze. Jedno dotyczyło wystawiania wspólnego kandydata w okręgach jednomandatowych. Porozumienie to zawarło 6 ugrupowań, w tym tak znaczące, jak HSLS, HSS, HNS i SDP. Drugie dotyczyło wystawienia wspólnej listy kandydatów w wyborach mandatów rozdzielanych w systemie proporcjonalnym. Koalicję tę zawarło 5 partii. Wśród nich były tylko dwie, które uczestniczyły w porozumieniu dotyczącym okręgów jednomandatowych – HSS i HNS.

[67] M. Kasapović, *Izbori za Županijski dom Sabora*, „Politička misao" 1997, vol. XXXIV, br. 2, s. 102; N. Zakošek, *Struktura biračkog i političke promjene u siječujskim izborima 2000*, [w:] M. Kasapowić (red.), *Hrvatska politika 1990–2000*, Zagreb 2001, s. 102.

Dominacja polityczna HDZ w pierwszym 10-leciu niepodległości Chorwacji uświadomiła w końcu opozycji konieczność zawarcia szerokiego porozumienia wyborczego, które pozwoliłoby na odsunięcie HDZ od władzy. Po długich negocjacjach w sierpniu 1998 r. doszło do zawarcia porozumienia między sześcioma ugrupowaniami opozycyjnymi. Porozumienie to zostało ochrzczone formułą 2+4, gdzie 2 to najsilniejsze ugrupowania opozycji SDP i HSLS, które jako pierwsze zawarły porozumienie polityczne, zaś 4 to mniejsze: HSS, HNS, LS, IDS[68], które podpisały porozumienie wyborcze w późniejszym czasie ze wspomnianymi dwoma. Partie te wystartowały więc jako dwie odrębne koalicje wyborcze, ale już przed wyborami zawarły porozumienie o wspólnym tworzeniu Rządu po wyborach[69].

Zgodnie z tradycją pierwszej dekady niepodległości wybory przeprowadzone zostały według nowych reguł, przyjętych tuż przed wyborami[70]. Zmiany w ordynacji uchwalone zostały przez HDZ, która obawiała się, że w związku z powstaniem szerokiej koalicji wyborczej opozycji system kombinowany może dać jej wyraźne zwycięstwo. Zdecydowano się więc w HDZ na wprowadzenie systemu proporcjonalnego. Jedynie wybory przedstawicieli mniejszości narodowych odbywały się w okręgach jednomandatowych, przy zastosowaniu reguły większości względnej. System ten obowiązuje do dziś. W podziale mandatów w okręgu wyborczym biorą udział ugrupowania, które przekroczyły 5% próg ważnie oddanych głosów w okręgu wyborczym. Mandaty rozdzielane są zgodnie z metodą d'Hondta. Wprowadzenie

---

[68] Zgromadzenie Demokratyczne Istri – IDS (Istarski Demokratski Sabor) to ugrupowanie regionalne reprezentujące przede wszystkim mniejszość włoską na półwyspie Istria. Parta Liberalna – LS (Liberalna stranka) to partia, która powstała w 1997 r. na skutek rozłamu w HSLS. W 2006 r. przestała istnieć na skutek powrotu na łono tego ugrupowania.

[69] M. Boli, R. Podolniak, *op. cit.*, s. 52–53.

[70] Wybory odbyły się w styczniu 2000 r., a zmiana ordynacji uchwalona została w listopadzie 1999 r.

systemu proporcjonalnego stało się czynnikiem, który istotnie wpłynął na liczbę startujących w wyborach podmiotów. W wyborach w 2000 r. zgłoszona została rekordowa liczba 55 list wyborczych[71].

Miesiąc przed wyborami zmarł prezydent Franjo Tuđman, co doprowadziło do kryzysu w ugrupowaniu rządzącym na skutek walk frakcyjnych[72]. Zgodnie z oczekiwaniami zjednoczona opozycja zwyciężyła. Koalicja zdobyła ponad 60% mandatów, na HDZ głosowało aż o 20% wyborców mniej niż we wcześniejszych wyborach, co dowodziło, że społeczeństwo chorwackie znużone było już dominacją HDZ, a w szczególności sposobem sprawowania przez nią rządów[73]. Nie bez znaczenia była oczywiście również śmierć przed wyborami charyzmatycznego przywódcy[74]. Wprawdzie HDZ pozostała największą partią w nowo wybranej Izbie Deputowanych, ale tylko ze względu na to, że koalicja „2+4" składała się z sześciu ugrupowań, które zachowały swoją odrębność polityczną i organizacyjną. W parlamencie znalazło się ponadto kilku deputowanych reprezentujących inne partie polityczne. Pięć mandatów zdobyła koalicja HSP-HKDU, jeden mandat SNS[75], trzy mandaty przypadające na pulę mandatów przeznaczonych dla

[71] K. Krysieniel, J. Wojnicki, *op. cit.*, s. 102.

[72] *Ibidem*, s. 102.

[73] Z badań wynika, że niechęć do sposobu sprawowania rządów przez HDZ była jedną z najważniejszych motywacji wyborczych. V. Lamza Posavec, G. Milas, *Glavne motivacijske odrednice glasovanja na predsjedničkim izborima 2000. Godine*, „Društvena istraživanja" 2000, vol. 9, br. 4–5, s. 595.

[74] Badania socjologiczne wskazują, że sam fakt śmierci F. Tuđmana miał duże znaczenie dla wyniku wyborczego HDZ. Ankieta przeprowadzona w 1999 r. tuż przed śmiercią prezydenta wskazała, że aż 31% wyborców HDZ głosuje na tę partię ze względu na to, że jej przywódcą jest F. Tuđman. Patrz V. Lamza Posavec, *Što je prethodilo neuspjehu HDZ-a na izborima 2000.: rezultati istraživanja javnoga mnijenja u razdoblju od 1991. Do 1999. Godine*, „Društvena istraživanja" 2000, vol. 9, br. 4–5, s. 445.

[75] Serbska Partia Narodowa – SNS (Srpska narodna stranka).

mniejszości narodowych objęli kandydaci niezależni[76]. Powstanie pierwszego Rządu koalicyjnego w historii Chorwacji nastąpiło wyjątkowo szybko. Porozumienie zawarte w 1999 r. jeszcze przed wyborami parlamentarnymi, między sześcioma ugrupowaniami tworzącymi dwie koalicje, umożliwiło powołanie Rządu w ciągu miesiąca od wyborów[77]. Premierem nowego gabinetu został polityk SDP Ivica Račan. Notabene ten sam polityk, przewodzący frakcji demokratycznej w Związku Komunistów Chorwacji, która doprowadziła do pierwszych wolnych wyborów w Chorwacji w 1990 r.

Trzy tygodnie później odbyły się przedterminowe wybory prezydenckie, które, jak się okaże, wpłynęły istotnie na kształt chorwackiej sceny politycznej. W niemal wszystkich państwach postkomunistycznych bezpośrednie wybory prezydenckie istotnie oddziaływały na przeobrażenia sceny politycznej, często inicjując tworzenie nowych partii politycznych[78]. W Chorwacji, ze względu na dominującą pozycję polityczną Franjo Tuđmana, przy wcześniejszych elekcjach prezydenta do takich zjawisk nie dochodziło, ale w wyborach 2000 r. po raz pierwszy nie było zdecydowanego faworyta. Wystartowało dziewięciu kandydatów, ale realne szanse przyznawano tylko trzem. Byli to Dražen Budiša z HSLS, Mate Granić z HDZ oraz Stipe Mesić z HNS. Wybory wygrał Stipe Mesić, polityk o niezwykle bogatej przeszłości politycznej: ostatni przewodniczący Prezydium SFRJ, premier Rządu chorwackiego,

---

[76] W Izbie Przedstawicielskiej 2 mandaty miała PGS – Związek Pomorsko-Górski (Primorsko goranski savez), a 1 SBHS – Slawońsko-Barańska Partia Chorwacka (Slavonsko baraniska hrvatska stranka), ugrupowania regionalne, których kandydaci startowali z list koalicji SDP-HSLS.

[77] Wybory odbyły się 3 stycznia, a wotum zaufania Sabor uchwalił 2 lutego 2000 r. M. Kasapović, *Koalicijskie vlade u Hrvatskoj: prva iskustva u komparativnoj perspektivi*, [w:] G. Čular (red.), *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj*, Zagreb 2005, s. 187.

[78] Taka sytuacja miała miejsce także w Polsce: porażka wyborcza w wyborach prezydenta w 1990 r. T. Mazowieckiego doprowadziła do powstania Unii Demokratycznej, po wyborach w 1995 r. J. Olszewski doprowadził do powstania Ruchu Odbudowy Polski.

Przewodniczący Saboru. Był członkiem czterech partii politycznych, w tym SKH, HDZ, HND i HSP. „W latach 90. był nacjonalistą, wcześniej komunistą, a później liberałem”[79]. Sam fakt zwycięstwa w wyborach przez Mesića nie wpłynął bezpośrednio na przetasowania na chorwackiej scenie politycznej. Nowy prezydent w toku pełnienia urzędu nie zdołał doprowadzić do utworzenia wokół swojej osoby partyjnego zaplecza politycznego. Wpłynęła na to m.in. nowa rola, jaką nadała prezydentowi zmiana konstytucji dokonana w 2000 r. Po zakończeniu kadencji Mesić miał ochotę na dalsze odgrywanie istotnej roli politycznej, ale nie znalazł dla swoich pomysłów poparcia w żadnej partii politycznej[80].

Na przeobrażenia na chorwackiej scenie politycznej wpłynęła natomiast porażka, jakiej doznał jeden z faworytów wyborów z 2000 r.[81] W kilka miesięcy po wyborach nowe ugrupowanie utworzył kandydat HDZ na prezydenta Mate Granić, który założył Centrum Demokratyczne – CD (Demokratski centar). Ugrupowanie to stało się na trwale obecne w chorwackiej polityce i do dziś utrzymuje status partii parlamentarnej. Inny los spotkał frondystę z HDZ Ivicę Pašalića, którego Blok Chorwacki – HB (Hrvatski blok) okazał się partyjną efemerydą. W tym okresie powstały jeszcze dwa inne ugrupowania wywodzące się z HDZ, czyli Chorwackie Prawdziwe Odrodzenie – HIP (Hrvatski istinski preporod) oraz Chorwaccy Niezależni Demokraci – HND (Hrvatski nezavisni demokrati)[82]. Partie te, podobnie jak powstałe na skutek rozłamu w HSLS, Liberalna Partia (Liberalna Stranka) oraz LIBRA (Liberalni demokrati), nie zdołały zająć na trwałe miejsca na scenie politycznej.

Gabinet powołany po wyborach przez Ivicę Račana borykał się z licznymi trudnościami, wynikającymi z mnogości podmio-

---

[79] M. Kasapović, *Odlazak velikog populista i reforma Ustava*, „Političke analize” 2010, vol. 1, br. 1, s. 15–16.

[80] *Ibidem*, s. 16.

[81] Mesić za takiego nie był raczej uznawany, a jego zwycięstwo było pewną niespodzianką. Patrz: K. Krysieniel, J. Wojnicki, *op. cit.*, s. 104.

[82] B. Mašić, *op. cit.*, s. 74.

tów tworzących koalicję rządzącą. Rząd charakteryzował się i tym, że w jego składzie nie znaleźli się liderzy partii politycznych tworzących koalicję rządzącą. Był to jeden z głównym powodów jego późniejszej destabilizacji, gdyż sytuacja ta stała się zalążkiem konfliktów wewnętrznych między koalicjantami, jak również w szeregach partii tworzących koalicję rządzącą[83].

Rozbieżność interesów politycznych doprowadzała raz za razem do kolejnych kryzysów politycznych, aż w końcu w lipcu 2002 r. premier podał swój Rząd do dymisji. Wprawdzie prezydent misję tworzenia nowego Rządu powierzył ponownie I. Raćanowi, który otrzymał od Saboru wotum zaufania, jednakże kryzysy te doprowadziły do kolejnych przetasowań na chorwackiej scenie politycznej[84]. Trwałym efektem tych przeobrażeń było powstanie wywodzącego się z HSLS nowego ugrupowania: Partii Liberalnych Demokratów Libra (Libra-Stranka liberalnih demokrata)[85], co w krótkim czasie doprowadziło do znacznego zmniejszenia poparcia w kolejnych wyborach dla HSLS.

Od wyborów w 2000 r. obserwujemy stabilizację chorwackiego systemu wyborczego. Wprawdzie w kolejnych latach dokonywane są istotne zmiany w zakresie prawa wyborczego, lecz dotyczą one finansowania wyborów czy też organów wyborczych, system wyborczy *sensu stricto* pozostawiając niemal w niezmienionym kształcie[86]. Stabilizacja systemu opartego na zasadzie proporcjonalności doprowadziła do tego, że w kolejnych wyborach podobnie jak w 2000 r. w konkurencji wyborczej uczestniczyło wiele partii i komitetów wyborczych.

W wyborach w 2003 r. wystartowało samodzielnie ponad 40 partii i kolejnych 28 komitetów wyborczych zawiązało

---

[83] M. Kasapović, *Koalicijske vlade*…, s. 193.

[84] Drugi Rząd I. Raćana był *de facto* mniejszościowy. Patrz K. Krysieniel, J. Wojnicki, *op. cit*., s. 105.

[85] M. Pulić, *Radoš: Ne trebaju nam prebjezi ni HSLS-ovi nezadovoljnici*, „Vjesnik", 13.09.2002, www.vjesnik.hr (14.04.2013).

[86] Drobne zmiany w tym zakresie dotyczą wyboru kandydatów mniejszości narodowych.

koalicje wyborcze. Wiele z nich miało wprawdzie charakter ugrupowań lokalnych, które wystawiły swoje listy kandydatów tylko w jednym okręgu wyborczym, nie zmienia to jednakże faktu, że liczba konkurujących podmiotów politycznych była naprawdę zdumiewająco duża. Szczególnie jest to zastanawiające, że wcześniejsze doświadczenia wyborcze powinny teoretycznie zniechęcać do tego typu działań. Takie rozdrobnienie sceny politycznej przyniosło sukces największym ugrupowaniom chorwackiej sceny politycznej. Wybory wygrała HDZ, zdobywając 33% głosów, który to wynik pozwolił na objęcie 66 mandatów w 152-osobowym Saborze. Premię za jedność uzyskała także SDP, która we wcześniejszym okresie uniknęła walk frakcyjnych, jakie stały się udziałem HSLS. Koalicja SDP i trzech mniejszych ugrupowań uzyskała 34 mandaty dzięki 23% poparciu[87]. W parlamencie znalazło się ponadto 10 innych ugrupowań oraz 4 deputowanych niezależnych[88]. Fragmentaryzacja parlamentu spowodowała trudności z wyłonieniem Rządu. Zwycięska HDZ miała ograniczoną zdolność do zawierania koalicji, co doprowadziło w efekcie do powołania Rządu mniejszościowego HDZ na czele z przewodniczącym partii Ivo Sanaderem. W składzie gabinetu znalazł się ponadto jeden przedstawiciel DC i jeden minister bezpartyjny[89]. W oczach wielu komentatorów nowy Rząd HDZ był w istocie jednopartyjny ze względu na rodowód DC, która wywodziła się z HDZ[90]. Stabilność gabinetu zapewniało nieformalne porozumienie z przedstawicielami

[87] W skład koalicji wchodziły ponadto: istarski IDS, frondyści z HSLS – Libra oraz LS.

[88] Po raz pierwszy mandaty przypadające mniejszości serbskiej zdobyła Niezależna Demokratyczna Serbska Partia – SDSS (Samostalna demokratska srpska stranka), która od tej pory stała się stałą reprezentacją mniejszości serbskiej w Saborze. Także po raz pierwszy mandat do Saboru zdobyła Chorwacka Partia Emerytów – HSU (Hrvatska stranka umirovljenika).

[89] A. Latinović, *Sanader ministarstva povjerio bliskim suradnicima*, „Vjesnik", 22.12.2003, www.vjesnik.hr (12.05.2013).

[90] M. Bali, R. Podolnjak, *op. cit.*, s. 53.

mniejszości narodowych oraz ciche poparcie ze strony HSU i HDSS[91].

W 2005 r. odbyły się wybory prezydenta Republiki, które w drugiej turze zdecydowanie (65,9% głosów) wygrał Stipe Mesić, pokonując kandydatkę HDZ Jadrankę Kosor[92]. Nie wpłynęły one na przekształcenia na chorwackiej scenie politycznej.

Kolejne wybory odbyły się w 2007 r. Tak jak wcześniejsze charakteryzowały się dużą liczbą konkurujących w wyborach partii politycznych, co przyniosło podobnie, jak to miało miejsce w wyborach poprzednich, triumf HDZ, która zdobyła 66 mandatów. SDP tym razem poszła do wyborów samodzielnie, otrzymując 56 mandatów. Partie te, mając łącznie 67% głosów, zdobyły niemal 80% mandatów. W parlamencie znalazło się ponadto 8 innych ugrupowań i 5 deputowanych niezależnych wybranych z puli przeznaczonej dla kandydatów mniejszości narodowych i diaspory chorwackiej[93]. Istotną cechą wyników wyborów z 2007 r. było umocnienie pozycji SDP, która startując samodzielnie, znacznie poprawiła swój wynik wyborczy w porównaniu z wcześniejszymi elekcjami. Doprowadziło to do tego, że SDP stała się głównym adwersarzem HDZ, odsuwając w cień inne partie, które opierały swój program działania na kontestowaniu HDZ. Kolejną istotną konsekwencją wyborów było przełamanie izolacji HDZ na chorwackiej scenie politycznej. Po wyborach doszło bowiem do zawiązania koalicji rządzącej z udziałem HDZ, HSS, HSLS HSU i SDSS. Było to o tyle doniosłe wydarzenie, że porozumienie to zawarły z HDZ

[91] M. Kasapović, *Koalicijskie vlade*..., s. 188–189.

[92] Ciekawostką tych wyborów był udział w nich kandydata Borisa Mikšića, reemigranta ze Stanów Zjednoczonych, który dzięki dużym nakładom finansowym na kampanię zdołał zająć w I turze trzecie miejsce, zdobywając 17,9% głosów, choć przed kampanią prezydencką był w Chorwacji niemal nieznany. Patrz M. Grbeša, *Suvremene izborne kampanie i kako one utječu na demokratki proces*, „Politička misao" 2005, vol. XLII, br. 1, s. 55.

[93] Mandaty te zdobyły w zasadzie partie polityczne stale obecne na chorwackiej scenie politycznej: HNS, HSS, HSLS, HSU, HSP, HDSSB (wcześniej HDSS i SBHS), IDS, SDSS.

ugrupowania będące do tej pory w zdecydowanej kontrze wobec programu i działań HDZ, a na dodatek w składzie Rządu znaleźli się przedstawiciele mniejszości serbskiej.

Sukces HDZ w dwóch kolejnych wyborach w 2003 i 2007 r. był spowodowany m.in. przemianą w partii, jaka dokonała się pod wpływem jej nowego lidera Ivo Sanadera. Od czasu kampanii z 2003 r. HDZ prezentowała się jako partia konsekwentnie chrześcijańsko-demokratyczna i proeuropejska[94]. Do 2000 r. kampanie wyborcze do parlamentu charakteryzowały się niskim stopniem profesjonalizmu. Partie opozycyjne miały mało pieniędzy, a wysoki stopień zideologizowania polityki utrudniał zręczne wykorzystywanie instrumentów nowoczesnej kampanii wyborczej[95]. Od wyborów z 2003 r. można zaobserwować natomiast wzrost profesjonalizacji kampanii wyborczych oraz zmniejszenie znaczenia kwestii ideologicznych w programach wyborczych głównych partii[96]. Można

[94] D. Dolenec, *Demokratizacija stranačkog sustava u Hrvatskoj*, [w:] M. Kasapowić (red.), *Stranke i javne politike*, *Izbori u Hrvatskoj 2007*, Zagreb 2009, s. 35; K. Petković, *Simbolička nasuprot referencijskoj politici*, [w:] *ibidem*, s. 95.

[95] I. Šiber, *Politički marketing i politički sustav*, „Politička misao" 2000, vol. XXXVII, br. 2, s. 163.

[96] Profesjonalizacja kampanii brała się nie tylko z podjętych decyzji politycznych w kierownictwie HDZ co do kierunku zmian w partii, czego dowodem było uczynienie z przystąpienia Chorwacji do UE głównego motywu kampanii, lecz także z zatrudnienia zagranicznych doradców przy projektowaniu działań. Wiązało się to także ze zmianą sposobu prowadzenia kampanii. Zwiększyła się bowiem rola telewizji jako głównego instrumentu propagandy wyborczej, a zmniejszyło się znaczenie bezpośrednich spotkań z wyborcami. W kampaniach wyborczych prowadzonych od 2003 r. takie wydarzenia jak wiec wyborczy z udziałem 100 000 osób w Splicie w 1995 r. nie miały już miejsca. Patrz D. Lalić, *Obilježja pakiranja politike u izbornoj kampanii HDZ-a i SDP-a 2003 godine*, „Politička misao" 2004, vol. XLI, br. 1, s. 60–67. Zbyt wcześnie natomiast jest na to, by orzec, czy w Chorwacji nastąpi odejście od zjawiska partii masowych. Na temat tendencji w tym względzie patrz: K. Sobolewska-Myślik, *Model organizacyjny partii politycznych*, [w:] K. Kowalczyk, Ł. Tomczak (red.), *Partie i system partyjny RP. Stan i perspektywy*, Toruń 2007, s. 10–13.

także stwierdzić, że z punktu widzenia ideowo-programowego następuje w Chorwacji stopniowe upodobnienie się sceny politycznej do innych państw europejskich[97]. Upadek Rządu premiera Sanadera nie doprowadził do rozpadu koalicji rządzącej i wkrótce na czele nowego stanęła Jadranka Kosor z HDZ.

W dniu 11 stycznia 2010 r. odbyła się druga tura wyborów prezydenckich, które wygrał kandydat SDP Ivo Josipović, zdobywając ponad 60% głosów[98]. Wygrana kandydata SDP była pierwszym samodzielnym zwycięstwem tej partii i zapowiedzią przyszłego sukcesu w wyborach parlamentarnych[99]. Wybory w 2010 r. to także sygnał zmiany pokoleniowej, która dokonuje się na chorwackiej scenie politycznej. Kandydaci, jacy starli się w drugiej turze wyborów prezydenckich, są pierwszymi postaciami na chorwackiej scenie politycznej, które swoje kariery polityczne rozpoczęły po roku 1990[100].

Wybory z 2011 r. doprowadziły do zmiany ekipy rządzącej, ponieważ zdecydowanie wygrała koalicja SDP, HNS, IDS, HSU, która uzyskała 80 mandatów i powołała Rząd na czele z liderem SDP Zoranem Milanovićem.

---

[97] W literaturze przedmiotu na chorwackiej scenie politycznej wyróżnia się trzy rodzaje partii politycznych, z punktu widzenia programu: partie modernistyczne, do których zalicza się SDP, IDS, LS, partie środka: HSLS i HNS oraz partie tradycjonalistyczne: HDZ, HSP, HKDU. I. Šiber, *Političko ponašanje birača u izborima 1990–2000*, [w:] M. Kasapowić, *Hrvatska…*, s. 92. W polskiej literaturze można spotkać pogląd, że HSP należy do skrajnej prawicy. Patrz A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006, s. 101.

[98] www.izbori.hr (12.04.2013).

[99] I. Grdešić, *Izbori za trećeg predsjednika Republike Hrvatske: demokratski deficiti i demokratski potencijali*, „Političke analize" 2010, br. 1, s. 4.

[100] *Ibidem*, s. 5.

4. Wpływ systemu wyborczego na tworzenie Rządu

Chorwacja stanowi niezwykle interesujące pole badawcze do analizy wpływu systemu wyborczego na tworzenie Rządu. Dzieje się tak, ponieważ w pierwszej dekadzie istnienia niepodległego państwa chorwackiego elekcje parlamentu dokonywano według czterech różnych procedur wyborczych. Pozwala to na dokonanie oceny oddziaływania systemu wyborczego na tworzenie systemu partyjnego i Rządu.

W pierwszym dziesięcioleciu niepodległej Chorwacji wybory przeprowadzane były na podstawie trzech różnych systemów: w 1990 r. według reguły większości względnej w okręgach jednomandatowych, w 1992 r. według systemu kombinowanego, w którym połowa deputowanych była wybierana w okręgach jednomandatowych, a połowa proporcjonalnie, w 1995 r. także na podstawie systemu kombinowanego, lecz z mniejszą liczbą deputowanych wybieranych w jednomandatowych okręgach wyborczych. Każdy z obowiązujących w tym czasie systemów wyborczych był rozwiązaniem sprzyjającym dużym ugrupowaniom. W istocie prowadził do realizacji koncepcji demokracji większościowej[101]. W elekcjach tych sukces wyborczy zawsze uzyskiwała HDZ, tworząc po wyborach rządy jednopartyjne, z wyjątkiem Rządu jedności narodowej, powołanego w 1991 r. Decydowała o tym nie arytmetyka wyborcza czy zmiana układu sił w parlamencie, gdyż HDZ zdobyła bezwzględną większość w wyborach, lecz wola jej lidera Franjo Tuđmana. Pełniąc bowiem funkcję głowy państwa, wpływał on nie tylko na powołanie premiera, lecz także na zmiany w składzie Rządu. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że brak fachowych kadr oraz okrzepniętych struktur partyjnych powodował, że skład Rządu uzupełniany był bezpartyjnymi fachowcami[102]. Pod wpływem

[101] Na temat koncepcji demokracji większościowej i proporcjonalnej patrz: G.B. Powell jr., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006, s. 27–46.

[102] M. Boli, R. Podolniak, *op. cit.*, s. 45; D. Budimir, *op. cit.*, s. 93–94.

F. Tuđmana w ciągu 14 miesięcy zmieniły się dwa rządy, a w związku z toczącymi się działaniami zbrojnymi doszło w sierpniu 1991 r. do powołania Rządu jedności narodowej, który miał charakter ponadpartyjny[103]. Co istotne, do jego stworzenia nie doszło na mocy porozumienia koalicyjnego partii parlamentarnych, lecz na skutek zmian personalnych dokonywanych w składzie Rządu z inspiracji Tuđmana, prowadzonych bez konsultacji z partiami politycznymi[104]. Notabene do wyborów przeprowadzonych w 1992 r. Rząd na powrót był jednopartyjny. Stało się tak zresztą nie z powodu kryzysu politycznego w parlamencie, jak można by się spodziewać w demokracji parlamentarnej, lecz na skutek usuwania przez Tuđmana stopniowo z Rządu polityków nie należących do HDZ[105].

W wyborach do Saboru z 1990 r. charakterystyczna jest gruntowna polaryzacja postaw społecznych i politycznych. Wszystkie partie opozycyjne charakteryzowały się silnym nastawieniem antysystemowym, co prowadziło do nastrojów prezentowanych w elektoracie[106]. Powodowało to marginalizację partii o charakterze centrowym i stanowiło jednocześnie atut HDZ jako formacji najlepiej zorganizowanej spośród ugrupowań opozycyjnych i jednocześnie najbardziej wyrazistej w zakresie prezentowanej retoryki wyborczej. HDZ była w owym czasie partią, która nie miała jednolitego, spójnego programu politycznego. Stanowiła raczej „kombinację różnych chorwackich idei i politycznych platform"[107]. Atmosfera polityczna, w której odbywały się wybory, spowodowała, że wybory przeprowadzane

[103] W literaturze wskazuje się, że jednym z powodów utworzenia tego Rządu były wewnętrzne konflikty w HDZ. F. Tuđman, chcąc je opanować, zdecydował się na powołanie nowego. Patrz N.N. Zakošek, *Hrvatski parlament*…, s. 12.

[104] *Ibidem*, s. 45.

[105] *Ibidem*.

[106] I. Grdesic, *Wybory w Chorwacji. Polityczne konsekwencje ordynacji wyborczej*, [w:] J. Raciborski (red.), *op. cit.*, s. 91.

[107] G. Čular, *Vrste stranačke kompeticije i razvoj stranačkog sustava*, [w:] M. Kasapowić, *Hrvatska*…, s. 125.

według reguły większości potęgowały występujące jeszcze podziały społeczno-polityczne[108]. Fakt, że HDZ sformowała się nie jak klasyczna partia, a raczej jako ruch narodowy walczący o suwerenność Chorwacji, przesądził w pewnym stopniu o jego obliczu na najbliższe lata[109]. F. Tuđman i rządząca HDZ od początku wykorzystywali posiadaną większość parlamentarną do objęcia swą kontrolą nie tylko instytucji państwa, ale także umocnienia swojej pozycji ekonomicznej[110]. Doprowadziło to do tego, że w latach 90. HDZ dysponowała zdecydowaną przewagą finansową nad konkurencją polityczną[111]. Pierwsze wybory przyniosły *de facto* system dwupartyjny, a kolejne dwie elekcje zapewniały HDZ pozycję partii dominującej[112].

Wprowadzenie w Chorwacji systemu proporcjonalnego w pewnym stopniu wpłynęło na kształt sceny politycznej. Najbardziej widoczną konsekwencją jest to, że od 2000 r. w Chorwacji tworzone są rządy koalicyjne. Zmiana systemu wyborczego wpłynęła więc widocznie na tworzenie większości rządzącej w parlamencie. Zdaniem przedstawicieli chorwackiej doktryny wprowadzenie systemu proporcjonalnego nie doprowadziło do osiągnięcia oczekiwanych po tym systemie efektów. Kolejne wybory potwierdzają, że w Chorwacji nadal występuje wyraźna polaryzacja sceny politycznej i mimo systemu proporcjonalnego w tym kraju system partyjny jest

---

[108] W chorwackiej literaturze historycznej wskazuje się, że na umocnienie pozycji HDZ w społeczeństwie chorwackim wpływ miała radykalna, populistyczna, wielkoserbska propaganda Slobodana Miloszewiča, która prowadziła do wzrostu poczucia zagrożenia. Patrz: I. Goldstein, *Dvadeset godina Samoastalne Hrvatske*, Zagreb 2010, s. 57.

[109] D. Lalović, *O totalitarnim značajkama hrvatske države (1990–1999)*, „Politička misao" 2000, vol. XXXVII, br. 1, s. 192.

[110] G. Čular, *op. cit.*, s. 133.

[111] D. Lalić, *Obilježja pakiranja politike u izbornoj kampanji HDZ-a i SDP-a 2003 godine*, „Politička misao" 2004, vol. XLI, br. 1, s. 60.

[112] V. Ilišin, *Strukturna dinamika hrvatskog parlamenta*, „Politička misao" 1999, vol. XXXVI, br. 3, s. 153.

w praktyce dwupartyjny[113]. Winą za to w chorwackiej literaturze przedmiotu obarcza się przyjęte w prawie wyborczym tego kraju rozwiązania. Wskazuje się, że system jest w praktyce mało proporcjonalny i wyraźnie prowadzi do umocnienia pozycji HDZ i SDP[114], przede wszystkim ze względu na progi wyborcze na poziomie 5%, zbyt małe okręgi wyborcze i metodę d'Hondta jako podstawę rozdziału mandatów[115].

Jednocześnie stałą cechą chorwackiej sceny politycznej, od początku niepodległości, bez względu na rodzaj obowiązującego systemu wyborczego, jest duża liczba partii politycznych uczestniczących w kolejnych wyborach. W pierwszym dziesięcioleciu niepodległości zarejestrowanych było 80 partii politycznych, z czego 27 uzyskało status partii parlamentarnej, aż 11 z nich znajdowało się w parlamencie tylko raz; 12 spośród 27 ugrupowań stały się partiami parlamentarnymi na skutek rozłamów i podziałów, a nie w efekcie rozstrzygnięć wyborczych[116]. Do 2007 r. w Saborze swoich deputowanych posiadały 34 ze 102 zarejestrowanych partii politycznych. Jednocześnie 35% partii parlamentarnych miało w tym czasie tylko jednego przedstawiciela[117]. W okresie tym ponad 50% partii parlamentarnych uzyskało status ugrupowania parlamentarnego na skutek rozłamów partyjnych, a jednocześnie ponad 23% z tych samych powodów ten status

[113] M. Boli, R. Podolnjak, *op. cit.*, s. 51–52.

[114] R. Podolnjak, *Hrvatsko izborno zakonodavstvo: moguće i nužne promjene*, ,,Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2008, br. 2, s. 330.

[115] M. Palić, *Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj*, ,,Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2012, gd. 49, br. 1, s. 53–54. Autor wskazuje, że w Chorwacji efektywny próg wyborczy jest na bardzo wysokim poziomie. W 1999 r. wyniósł 15,88%, w 2003 – 19,95%, a w 2007 – 17,17%.

[116] V. Ilišin, *Hrvatski sabor 2000: strukturne značajke i promjene*, ,,Politička misao" 2001, vol. XXXVIII, br. 2, s. 49.

[117] V. Ilišin, *Hrvatski sabor 2003: obrasci političke regrutacije parlamentarne elite*, „Politička misao" 2007, vol. XLIV, br. 4, s. 65.

utraciło[118]. Zmiana przynależności partyjnej przez deputowanych była stałym zjawiskiem w parlamentaryzmie chorwackim. W rekordowej pod tym względem kadencji z lat 2000–2003 w parlamencie, na skutek rozłamów i zmiany przynależności partyjnej pojedynczych deputowanych, znajdowało się aż 17 partii politycznych[119]. Wprawdzie natężenie tego zjawiska występowało głównie w pierwszych czterech kadencjach, ale i w późniejszym czasie również miało miejsce[120]. Mimo to takie transfery polityczne nie miały właściwie wpływu na stabilność rządów.

Ważnym problemem chorwackiego systemu wyborczego, który istotnie wpływa na proces tworzenia Rządu, jest wybór przedstawicieli mniejszości narodowych. Sposób ich elekcji gwarantuje im osiem miejsc w Saborze. Liczba ta, choć niewielka, stanowić może i stanowiła także w przeszłości języczek u wagi, pozwalający na tworzenie większości parlamentarnej. W literaturze zauważa się, że niska frekwencja wyborcza w tej grupie wyborców stawia pod znakiem zapytania siłę legitymacji tych deputowanych, a nadaje im polityczne znaczenie nieadekwatne do poparcia społecznego[121]. Warto jednakże pamiętać, że w systemach proporcjonalnych często dochodzi do

---

[118] *Ibidem*, s. 66.

[119] G. Čular, *Razvoj stranačkog sustava u Hrvatskoj: četiri teze*, [w:] B. Smerdel (red.), *Hrvatska kako daje zadanosti i mogućnosti*, Zagreb 2004, s. 137. Porażka wyborcza wpłynęła głównie na podziały w HDZ, z której wyodrębniły się cztery kolejne ugrupowania: DC (Demokratski centar), HB (Horvatski blok), HIP (Horvatski istinski preporod), HNS (Hrvatska narodna stranka), M. Kasapović, *Koalicijskie vlade*…, s. 182.

[120] W pierwszych trzech kadencjach aż 12% deputowanych zmieniło przynależność partyjną. V. Ilišin, *Strukturna*..., s. 156. W obecnej kadencji Saboru także nastąpiła zmiana przynależności klubowej przez kilku deputowanych. www.sabor.hr (03.05.2013).

[121] Patrz przyp. 2 w: B. Smerdel, *Znanost, struka i politika: ustavne promjene 2009*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011, s. 31. Także: M. Boli, R. Podolnjak, *op. cit*., s. 54; R. Podolnjak, *op. cit*., s. 331.

sytuacji, że małe ugrupowania uzyskują wpływ na tworzenie Rządu nieproporcjonalnego do swej reprezentacji parlamentarnej. Fragmentaryzacja sceny politycznej, charakteryzująca się wielopartyjnym rozbiciem w połączeniu z proporcjonalnym systemem wyborczym, utrudnia tworzenie Rządu większościowego[122]. W Chorwacji wszak zjawisko to nie przyniosło takiego efektu i mimo systemu proporcjonalnego kolejne kadencje przynoszą rządy zdolne do stworzenia trwałej większości rządzącej.

Po okresie dominacji HDZ, który trwał w latach 90., obecnie w Chorwacji wyraźnie można zaobserwować tworzenie się modelu dwubiegunowego sceny politycznej. Wprawdzie na scenie i w samym parlamencie istnieje wiele partii politycznych, to HDZ i SDP stają się formacjami coraz silniejszymi. Sytuację tę podtrzymuje również silna polaryzacja elektoratu o nastawieniu negatywnym do konkurujących partii politycznych. W badaniach wykazano, że wyborca chorwacki głosuje przeciw, a nie za. Tak więc głosuje na HDZ, aby SDP nie doszło do władzy i na odwrót. Sytuacja ta w istocie odpowiada dwóm największym aktorom sceny politycznej, gdyż tylko duże partie mogą spełniać oczekiwanie wyborcy, by wielki konkurent nie objął w państwie rządów[123]. Jednocześnie warto podkreślić, że na chorwackiej scenie politycznej aktualnie żadnej roli nie odgrywają ugrupowania będące opozycją antysystemową (zarówno w wąskim, jak i szerokim znaczeniu tego terminu)[124],

---

[122] T.A. Kulig, *Reguła większościowa a powoływanie rządu w wybranych systemach parlamentarnych*, [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne*, Warszawa 2010, s. 304–308.

[123] I. Šiber, *Interes za izbore i izborna participacija*, [w:] G. Čular (red.), *Izbori i konsolidacja demokracije u Hrvatskoj*, Zagreb 2005, s. 34.

[124] W literaturze opozycję antysystemową w wąskim rozumieniu określa się jako „dążącą do radykalnej zmiany systemu politycznego i przyjętych zasad sprawowania władzy". Opozycję antysystemową w szerokim znaczeniu opisuje się natomiast jako tą, „która domaga się zasadniczej rewizji określonych zasad i kierunków polityki państwa". Patrz S. Bożyk, *Opozycja*

co także sprzyja utrzymaniu dominującej pozycji przez HDZ i SDP. Na tle innych państw postkomunistycznych chorwacki system partyjny odznacza się więc pewną trwałością struktury sceny politycznej[125]. Co ciekawe, podobne zjawisko występuje w mniejszym lub większym stopniu także w pozostałych państwach postjugosłowiańskich[126].

W chorwackiej literaturze przedmiotu proces rozwoju sceny politycznej dzieli się na trzy okresy.

Pierwszy rozpoczyna się od XI Kongresu Związku Komunistów Chorwacji, który odbył się w grudniu 1989 r., a kończy w 1991 r., gdy został zawarty traktat z Jugosłowiańską Armią Ludową o jej ewakuacji z terenów Chorwacji. W tym okresie wyróżnia się dwie fazy: pierwszą od wyborów parlamentarnych w 1990 r., a drugą od momentu proklamacji serbskiej secesji w Krainie. W czasie trwania tego okresu występował system dwupartyjny.

Drugi okres rozpoczął się w styczniu 1992 r., gdy Chorwacja zyskała uznanie międzynarodowe, a kończy po śmierci prezydenta F. Tuđmana w grudniu 1999 r. Fazy wyróżniane w tym czasie wyznacza rok 1995 r., gdy wojska chorwackie odzyskały kontrolę nad większością terytorium państwa. W całym tym okresie trwała zdecydowana dominacja HDZ.

Trzeci okres trwa od wyborów parlamentarnych w 2000 r. i dzieli się także na dwie fazy. Pierwsza trwała do 2003 r., gdy władzę przejęła opozycja, a druga zaczęła się w roku 2003, gdy do władzy powróciła HDZ. Od tego czasu można zaobserwować konsolidację systemu partyjnego[127]. W piątej kadencji (2003–2007) po raz pierwszy doszło do tego, że dwie małe partie parlamentarne połączyły się z większymi ugrupowaniami[128].

---

parlamentarna jako forma opozycji politycznej, „Przegląd Sejmowy" 2004, nr 5, s. 33.

[125] A. Antoszewski, *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*, Toruń 2008, s. 298–299.

[126] J. Wojnicki, Proces *instytucjonalizacji*…, s. 321–330.

[127] S. Ravlić, *Transformacija predstavničke funkcje političkih stranaka*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2007, vol. 57, br. 6, s. 995–997.

[128] LS i Libra połączyły się z HSLS i HNS. Patrz V. Ilišin, *Hrvatski sabor 2003*…, s. 64.

Tym niemniej chorwacki system wyborczy podlega stałej krytyce w literaturze przedmiotu. Postulaty zmierzają przede wszystkim w stronę zwiększenia realnej proporcjonalności podziału mandatów poprzez zmniejszenie progu, zwiększenie okręgów wyborczych bądź zróżnicowanie liczby deputowanych wybieranych w poszczególnych okręgach, wprowadzenie jednego okręgu obejmującego cały obszar państwa, zmianę metody d'Hondta na Sainte-Lague oraz likwidację list zamkniętych[129]. Pojawiają się także głosy postulujące powrót do systemu kombinowanego[130]. Moim zdaniem, chorwacki system wyborczy zdołał jednakże zachować równowagę między podstawowymi funkcjami wyborów: wyłonieniem stabilnej większości oraz odzwierciedleniem poglądów politycznych społeczeństwa[131]. Jest to niewątpliwa zaleta systemu, szczególnie na tle niektórych państw europejskich borykających się ze stabilnością rządów[132]. Tak więc z punktu widzenia podstawowych funkcji wyborów, za jakie uznaję wyłonienie stabilnej większości przy zachowaniu reprezentatywności parlamentu, chorwacki system wyborczy spełnia swoją rolę.

Reasumując, Chorwacja w ostatnich dekadach, na tle wielu innych państw europejskich, jawi się jako państwo o stabilnych

---

[129] R. Podolnjak, *Hrvatsko izborno…*, s. 332–333; M. Palić, *op. cit.*, s. 56–57.

[130] S. Sokol, *Stranke u raljama dvostranačja, Večernji list – prolog Obzor*, 12.01.2008, s. 17.

[131] Na temat funkcji wyborczych patrz: K. Skotnicki, *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy" 2007, nr 2(79), s. 11–13.

[132] Doskonałym tego przykładem są choćby Włochy – patrz: T. Groppi, *Forma rządów a system wyborczy we Włoszech*, „Przegląd Sejmowy" 2007, vol. 6(83), s. 50–60; Z. Witkowski, *Włoski nierozwiązywalny rebus, czyli system wyborczy i system partyjny*, [w:] A. Gaca, Z. Witkowski, *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012, s. 171–174; M. Volpi, *Niemiecki system wyborczy a reforma wyborcza we Włoszech*, „Przegląd Sejmowy" 2005, nr 5, s. 76–77.

rządach. Przy czym zjawisko to ma miejsce nie tylko w sytuacji, gdy Rząd tworzyła jedna partia, lecz także i wtedy, gdy powstawały rządy koalicyjne. Rzecz jasna, stabilność Rządu koalicyjnego jest związana z trwałością koalicji parlamentarnej i charakterem ustrojowym[133]. Praktyka konstytucyjna w Chorwacji wskazuje, że nawet kryzysy polityczne (jak np. dymisja premiera Ivo Sanadera) nie zagrażają trwałości rządów koalicyjnych. W krytyce systemu wyborczego, jaka ma miejsce w rodzimej literaturze, nie zwraca się, jak sądzę, dostatecznej uwagi na fakt, że silna pozycja HDZ i SDP bierze się w dużej mierze ze słabości konkurentów, a nie jest wyłącznie efektem zastosowanych rozwiązań prawnych. Warto też pamiętać, że wartością systemu wyborczego jest także jego stabilność. Stąd przychylam się raczej do głosów, które opowiadają się za zachowaniem dotychczasowego systemu wyborczego[134].

[133] R. Mojak, *Status prawnoustrojowy rządu koalicyjnego w systemie rządów parlamentarnych (podstawowe zagadnienia prawa i praktyki konstytucyjnej)*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 202–203.

[134] M. Kasapović, *Zašto je hrvatski izborni sustav dobar?*, [w:] J. Barbić (red.), *Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum*, Zagreb 2011, s. 17–31.

Rozdział IV

System wyborczy do parlamentu

1. Prawo wyborcze przedmiotowe i zasady prawa wyborczego

Prawo wyborcze do jednoizbowego Saboru określają przepisy Konstytucji z 22 grudnia 1990 r.[1], ordynacji wyborczej uchwalonej 29 października 1999 r.[2], ustawy o okręgach wyborczych w wyborach deputowanych do Saboru z 28 listopada 1999 r.[3], ustawy o spisach wyborców z 9 lutego 2007 r.[4], ustawy o finansowaniu działalności politycznej i kampanii wyborczej z 11 lutego 2011 r.[5], w pewnym stopniu także ustawy konstytucyjnej

---

[1] Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine" 1990, br. 56; 1997, br. 135; 1998, br. 8; 2000, br. 113, 124; 2001, br. 28, 41, 55; 2010, br. 76, 85.

[2] Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski državni Sabor, „Narodne novine" 1999, br. 116.

[3] Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora, „Narodne novine" 1999, br. 116.

[4] Zakon o popisima birača, „Narodne novine" 2007, br. 19.

[5] Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, „Narodne novine" 2011, br. 24.

o mniejszościach narodowych z 13 grudnia 2002 r.[6] oraz ustawy o Państwowej Komisji Wyborczej (Državno izborne povjerenstvo – DIP) z 31 marca 2006 r.[7]

Artykuł 71 Konstytucji przyjmuje następujący katalog zasad prawa wyborczego obowiązujących w wyborach do Saboru: bezpośredniość, powszechność, równość i tajność. Nie przesądza natomiast, na jakiej zasadzie ma się opierać system wyborczy *sensu stricto*, pozostawiając ustawodawcy możliwość jego dowolnego kształtowania. Ze swobody tej prawodawca chorwacki korzystał w niezwykle szerokim stopniu, szczególnie w pierwszym okresie odnowionej państwowości.

W świetle art. 45 Konstytucji należy uznać, iż katalog zasad prawa wyborczego wymieniony w art. 71 musi być przyjęty we wszystkich wyborach do organów władzy przeprowadzanych w Republice Chorwackiej zarówno szczebla centralnego, a więc w wyborach do Saboru i prezydenta Republiki, jak również w wyborach organów samorządowych. Warto zauważyć, iż art. 3 ordynacji wyborczej do Saboru stanowi: „Gwarantuje się wolność wyboru wyborców", co można traktować jako dodanie do katalogu zasad prawa wyborczego obowiązujących w chorwackim systemie wyborczym również zasady wolności wyborów[8]. Do tej bowiem zasady wprost odwołuje się także tzw. wyborczy kodeks etyki, który choć nie posiada charakteru normatywnego, to jego ogłoszenie przewidziane zostało przepisami ordynacji wyborczej[9].

---

[6] Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, „Narodne novine" 2002, br. 155, 2010, br. 47; 2010, br. 80; 2011, br. 91.

[7] Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2006, br. 44.

[8] Na temat rozumienia zasady wolnych wyborów patrz: G. Kryszeń, *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007.

[9] Wyborczy kodeks etyki z 7 listopada 2003 r. odwołuje się do zasady wolności wyborów w dwóch miejscach. W części zatytułowanej *Wartości podstawowe*: „Rywalizację przedwyborczą należy przeprowadzać w sposób wolny", „Uczestnicy wyborów mają zapewnioną wolność myślenia i wyrażania opinii". W rozdziale odnoszącym się do zachowania uczestników wyborów

Zasada powszechności w chorwackim prawie wyborczym odnoszona jest zarówno do czynnego, jak i biernego prawa wyborczego[10].

Konstytucja Chorwacji przyznaje czynne prawo wyborcze wszystkim obywatelom państwa, którzy ukończyli 18 lat, co jest rozwiązaniem we współczesnych porządkach konstytucyjnych niemal powszechnym[11]. Prawa tego nie posiadają jedynie osoby, które prawomocnym orzeczeniem sądu są pozbawione zdolności do czynności prawnych. Ordynacja wyborcza formułuje zespół gwarancji, które służą realizacji tego prawa.

Po pierwsze: wybory przeprowadza się w dzień wolny od pracy[12]. W wyborach przeprowadzanych na terytorium państwa

---

zakazuje się natomiast: „Podważania chorwackiego systemu wolnych wyborów lub zakłócania bądź uniemożliwiania powszechnego i wolnego wyrażania woli przez wyborców". J. Kovačić, K. Składowski (tłum.), *Chorwacki wyborczy kodeks etyki*, „Studia Wyborcze" 2006, t. I, s. 142. Takie same sformułowania zawierają kodeksy etyki wyborczej uchwalane przed kolejnymi wyborami. Patrz: Izborni Etički Kodeks z 6 listopada 2007 r., „Narodne novine" 2007, br. 115; Izborni Etički Kodeks z 14 listopada 2011, *ibidem*, 2011, br. 129.

[10] A. Bačić, *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split 2003, s. 205. Na temat wieloznaczności pojęcia powszechnych wyborów patrz: K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym, Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 9–21. W polskiej literaturze konstytucyjnoprawnej najczęściej za powszechne uważa się wybory, w których powszechne jest głosowanie. Patrz: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 5, Warszawa 2010, s. 342; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, wyd. 6, Warszawa 2002, s. 158. Można jednakże spotkać także poglądy łączące z zasadą powszechności czynne i bierne prawo wyborcze – J. Buczkowski, *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996, s. 9–53; E. Gdulewicz, *Prawo wyborcze w III Rzeczypospolitej*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2009, s. 94.

[11] K. Skotnicki, *Zasada powszechności…*, s. 106–107.

[12] Do nowelizacji ordynacji z 1999 r. przepisy ustawy nakazywały przeprowadzanie wyborów w niedzielę. Aktualnie nie ma takiego obowiązku, ale praktyka jest taka, że wybory tradycyjnie przeprowadza się w niedzielę. Patrz S. Sokol, *O izborima za Hrvatski sabor i lokalna predstavnička tijela*

głosowanie trwa jeden dzień, bez przerwy od godziny 7 do 19. Natomiast w przedstawicielstwach dyplomatycznych głosowanie trwa dwa dni z tym zastrzeżeniem, że musi zostać zakończone w ten sam dzień co głosowanie w kraju.

Po drugie: ustawa o spisach wyborców nakłada na gminy i miasta obowiązek prowadzenia z urzędu spisu wyborców, zameldowanych na terenie działania tych jednostek.

Po trzecie: w dniu wyborów istnieje możliwość dopisania do spisu wyborców osoby posiadającej zezwolenie na oddanie głosu w danym obwodzie, wydane przez właściwy organ państwowy. Ustawa zezwala również na oddanie głosu przez wyborcę w domu, jeśli nie może on dotrzeć do lokalu wyborczego. W tym celu dwóch członków komisji wyborczej odwiedza wyborcę w jego miejscu pobytu i umożliwia mu oddanie głosu, zapewniając realizację zasady tajności głosowania. Rozwiązanie to, podobnie zresztą jak i inne formy głosowania znane wielu ustawodawstwom, ma na celu przede wszystkim zapewnienie realizacji zasady powszechności wyborów[13]. Przepisy ustawy przewidują także możliwość udzielenia pomocy w głosowaniu wyborcom niepełnosprawnym i niepiśmiennym.

Po czwarte: chorwackie prawo wyborcze przewiduje tworzenie obwodów wyborczych terytorialnych oraz specjalnych. Wprawdzie przy tworzeniu obwodów terytorialnych ustawa nie przewiduje minimalnej i maksymalnej liczby wyborców przypisanych do danego obwodu, lecz nakazuje takie wyznaczanie granic obwodów, by zapewnić przystępność dla wyborców ze względu na terytorialny zasięg obwodu oraz uwzględnić liczbę wyborców w taki sposób, aby głosowanie mogło przebiegać bez zakłóceń. Obwody specjalne są tworzone w przedstawicielstwach dyplomatycznych i konsularnych Republiki Chorwacji, w jednostkach wojskowych, na statkach morskich i rzecznych

---

i njihove moguće promjene te promjene izbora načelnika, gradonačelnika i župana, „Informator" 2006, br. 5409, s. 8, www.novi-informator.net (17.04.2013).

[13] M. Więckowska, *Nietradycyjne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, „Studia Wyborcze" 2012, t. XIV, s. 36.

oraz w zakładach karnych. Warto podkreślić, że obywatele, którzy stale zamieszkują na terenie Republiki, lecz w dniu wyborów pozostają poza granicami państwa, mogą wziąć udział w wyborach w odpowiednich placówkach dyplomatycznych, lecz głosują na kandydatów zgłoszonych w okręgach, zgodnie z ich miejscem zameldowania. Prawo do głosowania poza granicami państwa w chorwackich przedstawicielstwach dyplomatycznych od nowelizacji konstytucji z 2010 r. jest gwarantowane jej przepisami.

Po piąte: ordynacja nakłada na Państwową Komisję Wyborczą obowiązek opublikowania w terminie najpóźniej 10-dniowym przed głosowaniem wykazu obwodowych komisji wyborczych wraz z oznaczeniem, którzy wyborcy głosują w określonych obwodach. Jednocześnie, właściwe organy wyborcze najpóźniej na 8 dni przed terminem wyborów mają obowiązek dostarczyć każdemu wyborcy stosowną informację dotyczącą miejsca głosowania.

Pewnym problemem w praktyce politycznej wyborów w Chorwacji jest określenie liczby osób uprawnionych do głosowania. Przy czym, nie chodzi w tej mierze o wskazanie uprawnionych, lecz raczej kwestionuje się podstawę do przyznania tego uprawnienia. Geneza tego problemu tkwi w początkach odbudowy państwowości Republiki Chorwacji. W tym czasie na podstawie decyzji politycznych władze chorwackie w szerokim zakresie przyznawały obywatelstwo Republiki osobom pochodzenia chorwackiego żyjącym poza granicami nowo powstałego państwa. W szczególnej mierze dotyczyło to Chorwatów bośniackich. Rozwiązanie to leżało w interesie politycznym prezydenta Franio Tuđmana i jego partii HDZ, gdyż chorwacka diaspora, a w szczególności Chorwaci z Bośni, stanowiła elektorat jego obozu politycznego[14]. Poza tym zwraca się uwagę, że przed spisem ludności, który miał miejsce w 2011 r., liczba

[14] M. Kasapović, *Demokratska konsolidacja i izborna politika u Hrvatskoj 1990–2000*, [w:] M. Kasapović (red.), *Hrvatska politika 1990–2000*, Zagreb 2001, s. 29.

wyborców umieszczonych w spisach wyborców w okręgach wyborczych na terenie państwa chorwackiego była większa niż liczba ludności według spisu przeprowadzonym w 2005 r., a należy podkreślić, że nie są to wyborcy umownie określani jako chorwacka diaspora, którzy głosują w odrębnym okręgu wyborczym[15]. Spis powszechny ludności przeprowadzony w Chorwacji w 2011 r. potwierdził zastrzeżenia zgłaszane wcześniej w literaturze. Według tych danych liczba mieszkańców bowiem wynosi 4 284 889[16], podczas gdy uprawnionych do głosowania w wyborach w 2011 r. było 4 501 251 wyborców[17]. Uważa się, iż różnica ta bierze się z tego, że wielu obywateli Chorwacji, którzy są jednocześnie obywatelami Bośni i Hercegowiny, na stałe mieszka w Bośni, ale zameldowani są w przygranicznych miejscowościach Chorwacji ze względu na płynące z tego korzyści w opiece socjalnej. Ten sam problem dotyczy również części nie mieszkających już w Chorwacji obywateli chorwackich narodowości serbskiej[18].

Prawo do kandydowania, tzn. bierne prawo wyborcze, przysługuje wszystkim osobom posiadającym czynne prawo wyborcze. Chorwackie prawo nie przewiduje tym samym wyższego cenzusu wieku w odniesieniu do biernego prawa wyborczego, co znane jest wielu innym prawodawstwom, w tym polskiemu[19]. Przewiduje się jedynie zasadę niełączenia wykonywa-

---

[15] V. Raos, *Izborna geografija i demografija*, Zagreb 2011, s. 5, www.cpi.hr (17.005.2013).

[16] Dane na podstawie spisu wyborców. Zob. Državni Zavod za Statistiku [Państwowy Instytut Statystyczny], www.dzs.hr (17.05.2013).

[17] Zob. wyniki wyborów na stronie Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, www.izbory.hr (18.04.2013).

[18] J. Crnić, *Izborni postu pak – kritike i prijedlozi*, „Informator" 2008, br. 5623, s. 8; V. Raos, *op. cit.*, s. 5.

[19] Rozwiązaniem częściej występującym jest zróżnicowanie wieku przy czynnym i biernym prawie wyborczym. Zob.: I. Hacia, *Ewolucja amerykańskiego prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze" 2011, t. XII, s. 69; K. Skotnicki, *Zasada powszechności…*, s. 109. A. Żukowski, *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 26. Jednakże coraz więcej państw decyduje się na zrów-

nia mandatu deputowanego z pełnieniem licznych funkcji, zatrudnieniem w określonych strukturach administracyjnych oraz wykonywaniem niektórych zawodów. Ograniczenia te nie stanowią jednakże przeszkody w korzystaniu z biernego prawa wyborczego. Jeżeli podczas trwania mandatu deputowany zostanie powołany do pełnienia owej funkcji, mandat deputowanego „trwa w spoczynku", a w wykonywaniu mandatu zastępuje go zastępca deputowanego. Zastępcą deputowanego jest kolejny, niewybrany kandydat z tej samej listy, z tego samego okręgu. Jeśli zastępstwo dotyczy kandydata wybranego z listy partyjnej, o tym, który z niewybranych kandydatów zostanie zastępcą deputowanego, decyduje partia polityczna, która zgłosiła daną listę.

W przypadku deputowanych wybranych z list mniejszości narodowych zastępcą deputowanego zostaje kandydat, który otrzymał największą po wybranym liczbę głosów. W przypadku wyborów deputowanych mniejszości serbskiej, węgierskiej i włoskiej wraz z wyborem deputowanych dokonuje się równocześnie wyboru ich zastępców.

Zasada bezpośredniości prawa wyborczego w systemie chorwackim gwarantowana jest przede wszystkim przez obowiązek osobistego głosowania[20]. Chociaż w doktrynie chorwackiej

---

nanie wieku, po przekroczeniu którego obywatele uzyskują czynne i bierne prawo wyborcze. Patrz: S.K. Amandykowa, *Wybory w Republice Kazachstanu*, „Studia Wyborcze" 2009, t. VIII, s. 138; I. Wrońska, *Kanadyjski system wyborczy*, *ibidem*, 2012, t. XIV, s. 82.

[20] M. Jelušić, *Izvori izbornoga prava u Republici Hrvatskoj, Izlaganje na stručnom skupu UNDP-a o Državnom izbornom povjerenstvu*, Plitvice 2007, s. 5, www.izbory.hr (05.06.2013). W literaturze przedmiotu zdania na temat zakresu treści zasady bezpośrednich wyborów są podzielone. Łączy się je niekiedy z osobistym głosowaniem, ale najczęściej przede wszystkim z wyborami jednostopniowymi. Patrz: A. Bień-Kacała, *Osobisty udział w procesie wyborczym (zagadnienia wybrane)*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007, s. 229–230; M. Chmaj, *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002,

podkreśla się, że wybory bezpośrednie są jednostopniowe[21]. Ordynacja nie przewiduje żadnych innych form głosowania. Nie należy bowiem uznawać instytucji „ruchomej urny" za odstąpienie od reguły głosowania osobistego[22]. Drugim niezbędnym elementem zasady bezpośrednich wyborów jest ich jednostopniowość[23] i ta reguła także znajduje zastosowanie w systemie chorwackim.

W doktrynie wskazuje się na jeszcze jedną kwestię, z którą wiąże się zasada bezpośredniości, czyli głosowanie w systemie proporcjonalnym na tzw. listy zamknięte. W polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że głosowanie na listy zamknięte nie sprzyja realizacji zasady bezpośredniości wyborów[24]. W Chorwacji jednakże obowiązuje właśnie głosowanie na listy zamknięte. Oznacza to, że wyborca, głosując na daną listę kandydatów, może udzielić poparcia jedynie całej liście, bez możliwości wyrażenia swej preferencji personalnej, tzn. że wyborca nie może wskazać, która osoba z listy powinna jego zdaniem zdobyć mandat. Tym samym o tym, kto zdobędzie

---

s. 53; K. Skotnicki, *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie*, wyd. 4, Warszawa 2012, s. 87.

[21] S. Sokol, *Izborni sustav, temeljna načela i instituti izbornog prava*, [w:] S. Sokol, B. Smerdel, *Usatvno pravo*, wyd. 2, Zagreb 2006, s. 239.

[22] Wydaje się, że współcześnie wyraźnie przeważa pogląd, iż głosowanie inne niż tylko osobiste w lokalu wyborczym nie narusza zasady bezpośrednich wyborów. Patrz: J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 176; M.P. Gapski, *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 2(91), s. 79–82.

[23] L. Garlicki, *Uwaga do artykułu 96 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. I, Warszawa 2000, s. 15; W. Skrzydło, *Prawo wyborcze w III Rzeczypospolitej*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *op. cit.*, s. 95.

[24] J. Buczkowwski, *Bezpośredniość wyborów*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 112; P. Uziębło, *Wybory bezpośrednie*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 699.

mandat z danej listy, decyduje miejsce kandydata na liście. W doktrynie chorwackiej nie dostrzega się przy tym stosowania list zamkniętych jako kolizji z zasadą bezpośrednich wyborów[25].

Zasada równości wyborów w chorwackim prawie wyborczym realizowana jest w trzech aspektach.

Po pierwsze, w rozumieniu formalnym, gdyż art. 3 ordynacji podkreśla, że każdy wyborca ma prawo i obowiązek głosować tylko jeden raz.

Po drugie, w aspekcie materialnym, zgodnie z którym równa siła głosów realizowana jest poprzez właściwy podział kraju na okręgi wyborcze. Terytorium państwa podzielone jest na 10 okręgów wyborczych, a w każdym z nich wybiera się 14 deputowanych. Obowiązująca ordynacja przyjmuje wysokie standardy realizacji zasady równości materialnej wyborów. Warto to szczególnie podkreślić na tle ustawodawstwa wyborczego obowiązującego w Chorwacji w przeszłości[26]. W wyborach z 1992 r. odstępstwa od normy przedstawicielstwa między poszczególnymi okręgami wyborczymi sięgały 15 000 wyborców, co stanowiło około 25% normy przedstawicielstwa[27].

Przy tworzeniu mapy okręgów wyborczych bierze się wprawdzie pod uwagę kryterium podziału administracyjnego państwa, tzn. że przy wytyczaniu okręgów należy respektować granice *županiji*, *mijesta* i *općiny*, jednakże pierwszorzędne znaczenie posiada kryterium populacyjne[28]. Podstawą do ustalenia normy przedstawicielstwa bowiem jest liczba wyborców przypadających na jeden mandat, a nie liczba miesz-

---

[25] Podobne rozwiązanie obowiązuje także np. w Hiszpanii. Patrz: T. Mołdawa, *Prawo wyborcze do parlamentu Królestwa Hiszpanii*, [w:] S. Grabowska, K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006, s. 137.

[26] K. Krysieniel, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007, s. 150.

[27] V. Cvrtila, *Izborna geografija kao aspekt izborne politike u Hrvatskoj*, [w:] M. Kasapović (red.), *op. cit.*, s. 53.

[28] *Županija*, *mijesta* i *općina* stanowią odpowiedniki polskich województw, miast i gmin.

kańców. Liczba mieszkańców jako podstawa normy przedstawicielstwa była obowiązująca w wyborach z 1995 r., lecz rozwiązanie to wywołało w Chorwacji ożywioną dyskusję i było kontestowane w literaturze przedmiotu. Zwracano bowiem uwagę, że wojna wywołała wielkie zmiany w strukturze demograficznej państwa i spis ludności z 1990 r. był już w dużym stopniu zdezaktualizowany[29]. Z punktu widzenia równości materialnej wyborów, równą siłę głosu w większym stopniu gwarantuje oparcie się na uprawnionych do głosowania, jako podstawie do wyznaczenia normy przedstawicielstwa. Teoretycznie bowiem może mieć miejsce sytuacja, że w niektórych okręgach wyborczych liczba uprawnionych do głosowanie jest znacznie mniejsza od liczby mieszkańców tych okręgów, podczas gdy w innych okręgach te liczby są do siebie zbliżone. W takim wypadku w okręgach o niższej liczbie uprawnionych do głosowania wyborcy dysponować będą większą siłą głosów niż wyborcy z innych okręgów. Stąd też w ordynacji z 1999 r. powrócono do kryterium wyborców jako podstawy do wyznaczenia normy przedstawicielstwa.

Artykuł 36 ordynacji wyborczej do Saboru nakazuje tak wytyczać granice okręgów wyborczych, by różnice w liczbie wyborców w każdym z okręgów wyborczych nie były większe niż plus/minus 5%. Co ciekawe, granice okręgów wyborczych określają przepisy odrębnej ustawy. Przyjęta w ordynacji norma jest nawet surowsza niż zalecana 10% przez Komisję Wenecką w Kodeksie Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych[30]. Wprowadzenie tak wysokich standardów trzeba przyjąć z uznaniem. Jednakże w chorwackim systemie wyborczym nie zostały określone zasady postępowania, co należy czynić w przypadku odejścia od wyznaczonej normy. Praktyka wskazuje, że 5% dopuszczalną granicę odstępstwa traktować więc należy jako normę instrukcyjną dla prawodawcy przy określaniu granic okręgów

[29] *Ibidem*, s. 55–56.

[30] Patrz: Kodeks Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych, www.pkw.pl (22.03.2013).

wyborczych, nie zaś jako bezwzględnie wiążącą, gdyż jej naruszenie nie zobowiązuje parlamentu do nowelizacji ustawy o okręgach wyborczych. W pierwszych wyborach po wprowadzeniu tej reguły do chorwackich przepisów wyborczych norma ta była zasadniczo realizowana, a niewielkie odstępstwa, od 5% normy dozwolonej różnicy w stosunku do normy przedstawicielstwa, były efektem konieczności respektowania podziału administracyjnego państwa[31].

Problem ten został dostrzeżony także przez chorwacki Trybunał Konstytucyjny, który w 1999 r. wydał ogłoszenie (*izvješće*), wskazujące na naruszenia równości materialnej w wyborach do Izby Przedstawicielskiej Saboru[32]. Stanowisko Trybunału wyrażone w formie ogłoszenia nie rozstrzyga o konstytucyjności norm i nie posiada mocy wiążącej, jednakże ma znaczenie sygnalizacyjne dla innych organów państwa. W swoim ogłoszeniu Trybunał stwierdził, że naruszenie normy przedstawicielstwa wiąże się w pewnym stopniu z dążeniem do respektowania innego postanowienia ordynacji wyborczej nakazującego respektowanie granic podziału administracyjnego przy wytyczaniu granic okręgów wyborczych. Tym niemniej w razie kontroli konstytucyjności ordynacji, naruszenia normy przedstawicielstwa mogą stać się podstawą do stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy wyborczej. Stanowisko Trybunału nie wpłynęło jednakże na działania legislatywy i podział państwa na okręgi wyborcze nie uległ zmianie.

W wyborach z 2011 r. na 10 okręgów wyborczych tylko w 3 odstępstwo od normy przedstawicielstwa mieściło się w dopuszczalnych 5%. W dwóch natomiast przekraczało 10%.

---

[31] V. Cvrtila, *op. cit.*, s. 51.

[32] W ogłoszeniu tym Trybunał wskazał, że w 3 okręgach na 10 odstępstwo od normy przedstawicielstwa wyniosło ponad 10%, a w dalszych 5 powyżej 5%. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2010 r., br. U-X-6472/2010, „Narodne novine" 2010, br. 142.

Tabela 1. Odstępstwa od normy przedstawicielstwa w wyborach do Saboru w 2011 r.

Okręg wyborczy	Liczba wyborców	Odstępstwo od normy (w %)
1	358 750	6
2	403 716	
3	364 332	
4	333 927	13
5	367 654	
6	352 471	8
7	413 148	7,50
8	385 376	
9	440 597	15
10	422 392	10

Uwaga: norma przedstawicielstwa w 2011 r. wynosiła 38 423.

Źródło: obliczenia własne na podstawie oficjalnych wyników wyborów. Patrz: www.izbori.hr (10.05.2013).

W chorwackiej literaturze przedmiotu podnosi się, że stabilność podziału kraju na okręgi wyborcze jest konsekwencją krótkiego okresu rodzimej demokracji oraz słabo ukształtowanego systemu partyjnego. Wiąże się z tym niski stopień świadomości w partiach politycznych o tym, jakie korzyści płyną z korzystania z geografii wyborczej, oraz brak wyraźnych bastionów wyborczych, których istnienie sprzyja deformacjom strukturalnym wyników wyborów[33]. Pogląd ten wydaje się być jednakże dyskusyjny.

Ponadto utworzony jest jeden okręg wyborczy, w którym dokonuje się wyborów deputowanych mniejszości narodowej i obejmuje on obszar całego państwa.

[33] V. Cvrtila, *op. cit.*, s. 49–53. Na temat wpływu istnienia bastionów wyborczych na podział kraju na okręgi wyborcze patrz: R. H. Davidson, W. J. Oleszek, *Kongres i kongresmeni*, Warszawa 1994, s. 65; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i systemy partyjne. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 78–79.

Natomiast dla wyborców głosujących poza granicami państwa i nie posiadających stałego miejsca zamieszkania na terytorium Republiki utworzony jest specjalny okręg wyborczy, obejmujący niejako cały glob[34]. Przepisy ordynacji nazywają go specjalnym okręgiem wyborczym. W prawie chorwackim rozwiązanie to zostało wprowadzone nowelizacją ustawy z września 1995 r.[35] i wiązało się z interesem politycznym rządzącej w owym czasie HDZ, gdyż wyborcy z diaspory głosowali głównie na tę właśnie partię. W tym okręgu wyborczym wybierano początkowo aż 12 deputowanych, co istotnie wpływało w praktyce na równość materialną wyborów, zapewniając wyborcom z diaspory faktyczną nadreprezentację w izbie niższej chorwackiego parlamentu[36]. W 1999 r. regulacja ta została zmieniona, w większym stopniu zapewniając równość materialną, gdyż reprezentacja diaspory w parlamencie uzależniona jest od frekwencji wyborczej, jaka została osiągnięta w tej kategorii wyborców[37]. W wyborach w 2000 r. diaspora wybrała 6 deputowanych, w 2003 r. 4, w 2007 r. 5, a w 2011 tylko 3. Przy czym preferencje polityczne diaspory w kolejnych wyborach nie ulegały zmianie i zawsze mandaty przypadające na tę grupę wyborców uzyskiwał HDZ[38]. Obecnie diaspora wybiera stałą liczbę deputowanych.

Po trzecie, również w aspekcie zasady równości, czyli równości szans, przepisy ordynacji wyborczej bezpośrednio odwołują się do zasady równości, co wiąże się przede wszystkim z zasadami prowadzenia kampanii wyborczej oraz prawa do rekompensaty jej kosztów.

---

[34] N. Zakošek, *Politički Sustav Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 23.

[35] Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatskie, „Narodne novine" 1995, br. 68.

[36] W 1995 r. w Chorwacji istniał parlament dwuizbowy. W wyborach tych wszystkie 12 mandatów przypadających na okręg dla diaspory uzyskała rządząca HDZ.

[37] Dokonała tego nowelizacja ordynacji z 1999 r. Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog Sabora, „Narodne novine" 1999, br. 116. Patrz: S. Sokol, *O izborima*..., s. 4.

[38] www.izbori.hr (11.03.2013).

Zasada tajności głosowania, podobnie jak pozostałe zasady prawa wyborczego, została także wymieniona w przepisach ordynacji wyborczej. Artykuł 3 ordynacji zakazuje wyciągania jakiejkolwiek odpowiedzialności wobec wyborcy w związku z dokonanym przez niego wyborem. Podkreśla też, że nikt nie może żądać od wyborcy ujawnienia dokonanego wyboru. Jednakże w samej ordynacji brak bardziej szczegółowych norm, które gwarantowałyby wyborcom tajny przebieg głosowania. W szczególności nie ma w przepisach ustawy określonej procedury dokonania samego aktu głosowania, co przy braku określonej w przepisach sankcji wobec wyborcy, który nie głosuje tajnie, powoduje, iż zasadne jest przyjęcie, że tajne głosowanie jest przywilejem wyborcy, nie zaś jego obowiązkiem. Za gwarancję tajności głosowania można uznać jedynie art. 57 ordynacji, który brzmi: „Obwodowa komisja wyborcza […] zapewnia prawidłowość i tajność głosowania", oraz art. 71, który dotyczy głosowania wyborcy w domu za pomocą ruchomej urny, zobowiązujący członków komisji wyborczej asystujących przy tym głosowaniu do „zapewnienia realizacji zasady tajności głosowania".

2. Tryb zgłaszania kandydatów i kalendarz wyborczy

Wybory deputowanych do Saboru zarządza Prezydent Republiki Chorwacji. Odbywają się one nie później niż 60. dnia od daty zakończenia kadencji lub od daty rozwiązania Saboru, przy czym od dnia zarządzenia wyborów do dnia ich przeprowadzenia musi upłynąć co najmniej 30 dni.

Ordynacja wyborcza do Saboru przyznaje prawo zgłaszania list kandydatów wszystkim zarejestrowanym partiom politycznym. Listę kandydatów w okręgu wyborczym zgłosić może pojedyncza partia, koalicja dwóch lub większej liczby partii[39] oraz

[39] M. Jelušić, *Temeljna obilježja zakona o izborima zastupnika u Hrvatski Sabor*, [w:] *Izbori za zastupnika u Hrvatski Sabor*, Zagreb 2007, s. 5.

grupa wyborców. Ci ostatni, by móc zarejestrować listę kandydatów w danym okręgu wyborczym, muszą zebrać co najmniej 500 podpisów wyborców popierających zgłoszenie listy. Po rejestracji lista taka otrzymuje miano listy niezależnej, w przeciwieństwie do list partyjnych, które zawierają dokładne oznaczenie partii politycznej lub koalicji partii, która zgłosiła listę. Chorwackie prawo wyborcze przewiduje również możliwość zgłaszania kandydatów przez mniejszości narodowe. Przepisy ordynacji przyznają mniejszościom narodowym prawo wyboru ośmiu deputowanych. Prawo zgłaszania kandydatów na deputowanych mniejszości narodowych przysługuje partiom politycznym, wyborcom i stowarzyszeniom mniejszości narodowych. Jeśli kandydaturę taką zgłaszają wyborcy, musi ona być poparta co najmniej 100 podpisami osób posiadających czynne prawo wyborcze.

Rejestracji list kandydatów dokonuje DIP. Listy muszą być dostarczone do DIP w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia decyzji o zarządzeniu wyborów. Partie polityczne mogą wycofać zgłoszoną listę kandydatów w terminie 48 godzin od chwili jej zaakceptowania przez DIP. W zgłoszeniu listy kandydatów komitetowi wyborczemu obowiązkowo należy podać pełną nazwę listy oraz nazwiska kandydatów ułożone w kolejności od numeru 1 do zamykającego listę numeru 14. Ze względu na przyjętą w Chorwacji jednolitą liczbę deputowanych wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych, na liście kandydatów musi znajdować się dokładnie 14 osób, nie więcej i nie mniej. W związku z tym po zaakceptowaniu list przez DIP rezygnacja określonej osoby z kandydowania jest nieważna, zaś lista pozostaje w kształcie niezmienionym. W razie śmierci kandydata po zarejestrowaniu listy partia polityczna może złożyć wniosek o zarejestrowanie na liście nowego kandydata najpóźniej 10 dni przed terminem wyborów. Ordynacja nie formułuje względem partii politycznych żadnych wymagań co do sposobów tworzenia list kandydatów, pozostawiając im całkowitą swobodę w zakresie ustalania składu list i kolejności na nich. W praktyce wszystkie znaczące partie chorwackiej sceny politycznej prawo

tworzenia list kandydatów powierzają organom kierowniczym. Wewnętrzne statuty partyjne albo w ogóle tej kwestii nie poruszają, jak na przykład statut HSS, albo prawo tworzenia list wyborczych powierzają organom centralnym partii. Organom, które notabene nie zawsze posiadają demokratyczną legitymacje, gdyż nie pochodzą w całości z wewnętrznych wyborów partyjnych. Tak jest m.in. w HDZ, SDP i IDS[40].

W niemal wszystkich chorwackich partiach politycznych decydujący wpływ na tworzenie list kandydatów posiadają przewodniczący partii i zależna od nich oligarchia partyjna. Zasada głosowania w wyborach na listy zamknięte dodatkowo sprzyja centralizacji partii politycznych, gdyż od miejsca na liście przede wszystkim uzależniona jest możliwość zdobycia mandatu. Stąd w literaturze postuluje się stworzenie przez prawodawstwo chorwackie minimalnych wymagań określających zasady przeprowadzania tej procedury[41]. Kandydat może znajdować się na liście jednego komitetu wyborczego i tylko w jednym okręgu wyborczym. Po upływie terminu na zgłaszanie list kandydatów, DIP w ciągu 48 godzin ma obowiązek ogłosić, za pośrednictwem państwowych środków masowego przekazu, wykaz wszystkich zgłoszonych list kandydatów wyborczych.

3. Kampania wyborcza

Za początek kampanii wyborczej przyjmuje się dzień, w którym DIP ogłasza zbiorowe listy kandydatów w poszczególnych okręgach wyborczych. Ordynacja wyborcza wprowadza zakaz jakiejkolwiek kampanii wyborczej w okresie 24 godzin poprzedzających głosowanie. Prawodawca chorwacki zdecydował się w tej mierze na dość kazuistyczną regulację problematyki ciszy

[40] M. Kasapović, *Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima*, ,,Politička misao" 2001, vol. XXXVIII, br. 4, s. 13–16.

[41] *Ibidem*, s. 17.

wyborczej[42]. Jednakże w chorwackiej literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że brak jest realnych możliwości wymuszenia jej przestrzegania przez partie polityczne i media[43]. Artykuł 26 ordynacji zabrania ogłaszania szacunkowych wyników wyborów, zdjęć i wywiadów w mediach, cytatów z wypowiedzi kandydatów na deputowanych lub jakiejkolwiek pisemnej kampanii wyborczej.

Przepisy ustawy wyraźnie podkreślają, że wszystkie podmioty uczestniczące w wyborach mają prawo na równych zasadach uczestniczyć w kampanii i prezentować swoje programy polityczne.

Oryginalnym rozwiązaniem przyjętym przez prawodawstwo chorwackie jest stworzenie instytucji, która określa standardy prowadzenia kampanii wyborczej. Instytucją tą jest Komisja Etyki, która przed każdymi wyborami ustala i publikuje wyborczy kodeks etyki, określający zasady, jakim powinna być podporządkowana kampania wyborcza. Składa się ona z przewodniczącego, którym jest Prezes Chorwackiej Akademii Nauki i Sztuki oraz sześciu członków, z których trzech proponowanych jest przez partię rządzącą, trzech zaś przez opozycję. Członków Komisji powołuje Trybunał Konstytucyjny, na podstawie propozycji zgłoszonych przez partie polityczne, spośród wybitnych osób publicznych, które nie mogą być kandydatami na deputowanych oraz nie mogą należeć do żadnej partii politycznej. W wyborczym kodeksie etyki z 7 listopada 2003 r. przyjętym przed wyborami z 23 listopada 2003 r. sformułowano wiele zasad, według których powinna być prowadzona kampania wyborcza[44]. Oprócz tych, które można uznać za oczywiste w tego typu dokumencie, jak szacunek dla konkurentów, prawda,

---

[42] Na temat regulacji ciszy wyborczej we współczesnych prawie patrz: M.M. Wiszowaty, *Instytucja ciszy wyborczej*, „Studia Wyborcze" 2012, t. XIV, s. 11–12.

[43] J. Crnić, *op. cit.*, s. 5.

[44] Kolejne kodeksy etyki wyborczej zasadniczo powtarzają sformułowane zawarte w kodeksie z 2003 r.

odpowiedzialność, wolność opinii i swoboda ich wyrażania, szczególnie podkreślona została zasada równości podmiotów uczestniczących w wyborach, w tym przede wszystkim zasada równego dostępu do mediów oraz ochrona praw mniejszości narodowych.

Ordynacja wyborcza nie określa zasad prowadzenia kampanii wyborczej w mediach, ograniczając się jedynie do proklamowania zasady równości podmiotów w toku kampanii wyborczej. Ustawa odsyła w tej mierze do regulaminu *O postępowaniu elektronicznych mediów z narodową koncesją w Republice Chorwacji podczas kampanii wyborczej*, przyjętego przez Sabor w drodze uchwały z 16 października 2003 r.[45] Rozwiązanie to także budzi zastrzeżenia. Po pierwsze dlatego, że dotyczy wyłącznie mediów ogólnokrajowych, podczas gdy pomija rolę mediów lokalnych, których udział w kampanii wyborczej także jest znaczny. Po drugie zaś, wątpliwości budzi sam fakt, że tak ważna dla postępowania wyborczego kwestia w ogóle nie powinna być regulowana aktem innym niż ustawowy[46]. Sama idea regulacji tej kwestii jest niewątpliwie pożądana, ale realizacja jej postanowień pozostawia wiele do życzenia. Zdarzało się, że partie polityczne omijały postanowienia regulaminu, płacąc bezpośrednio dziennikarzom, a nie wydawcom i omijając go na inne sposoby[47]. Akt ten obok ogólnych postanowień zobowiązujących nadawców do zachowania bezstronności, dziennikarskiej niezależności, profesjonalności i fachowości formułuje również kilka szczegółowych zasad, zwanych „regułami programowymi". Najważniejsze spośród nich to:

– obowiązek informowania o prowadzonej kampanii wyborczej na tych samych warunkach, w specjalnych programach, po zakończeniu dziennych emisji informacyjnych;

---

[45] Pravila o postupaniu elektroničkih media s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj, „Narodne novine" 2003, br. 165.

[46] J. Crnić, *op. cit.*, s. 4–5.

[47] S. Malović, *Mediji i izbori: manipulacije jače od regulative*, „Politička misao" 2003, vol. XL, br. 4. s. 46–47.

– prawo wszystkich partii politycznych, koalicji partii, list niezależnych i kandydatów mniejszości narodowych do przedstawiania swojego programu wyborczego w specjalnej emisji, trwającej bezpośrednio pięć minut, bez pośrednictwa dziennikarza lub prowadzącego program;

– obowiązek wydawców mediów elektronicznych do wyemitowania dwuminutowego programu, przygotowanego na podstawie pięciu wskazanych przez komitety wyborcze zgromadzeń wyborczych danego komitetu;

– umożliwienie każdej politycznej partii, koalicji, niezależnym listom i kandydatom mniejszości narodowych przez elektroniczne media występu w specjalnej emisji, trwającej 45 minut w chorwackiej telewizji i 15 minut w pozostałych elektronicznych mediach, w celu przedstawienia swoich programów;

– prawo wszystkich partii politycznych, koalicji, niezależnych list i kandydatów mniejszości narodowych do płatnych reklam radiowych, trwających 10 minut. Reklamy muszą być opłacone przed emisją. Elektroniczne media mają prawo odmówić emisji, jeżeli nie zapłacono „z góry" lub treść reklamy jest niezgodna z konstytucją i ustawami;

– prawo wszystkich partii politycznych, koalicji, niezależnych list i kandydatów mniejszości narodowych do przedstawienia swoich programów w emisji trwającej 10 minut w państwowej telewizji i radiu oraz 5 minut w stacjach komercyjnych;

– zakaz udziału dziennikarzy z mediów posiadających państwową koncesję w prowadzeniu kampanii wyborczych;

– ustalanie kolejności emisji materiałów wyborczych poszczególnych partii politycznych drogą losowania[48].

[48] Trzy ostatnie postanowienia wprowadzone zostały w późniejszym czasie. Patrz: Odluka o izmjenama i dopunama pravila o postupaniu elektroničkih media s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj, „Narodne novine" 2007, br. 105.

4. System wyborczy *sensu stricto*

Zgodnie z art. 71 Konstytucji Republiki Chorwacji, Sabor liczy nie mniej niż 100, a nie więcej niż 160 deputowanych. Taka konstrukcja normy pozostawia daleko idącą swobodę prawodawcy co do szczegółowego określenia zasad podziału mandatów. W ciągu ostatniego dziesięciolecia XX w. miały miejsce gruntowne zmiany w zakresie prawa wyborczego. Żadne postkomunistyczne państwo w ciągu 10 lat nie przeprowadzało bowiem wyborów do izby niższej za pomocą tylu różnych systemów wyborczych[49].

W 1990 r. ordynacja oparta była na systemie większościowym[50]. Wybory odbywały się w jednomandatowych okręgach wyborczych, według reguły większości bezwzględnej. Jeżeli w pierwszej turze żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej większości, dwa tygodnie później przeprowadzana była druga tura, w której udział brali kandydaci, którzy w pierwszej turze uzyskali co najmniej 7% poparcie. W drugiej turze zwyciężał kandydat z największą liczbą ważnie oddanych głosów. W 1992 r. przyjęto system kombinowany większościowo-proporcjonalny, przy zachowaniu pewnej równowagi między regułą proporcjonalności i większości[51]. Ordynacja ta przewidywała wybór 60 posłów w okręgach jednomandatowych według reguły większości względnej, 60 zaś na podstawie zasady proporcjonalności z list partyjnych w jednym ogólnokrajowym okręgu wyborczym. W wyborze z list partyjnych brały udział listy wyborcze, które przekroczyły 3% próg wyborczy. W wyborach w 1995 r. obowiązywał również system kombinowany, z tym iż przewagę zyskały elementy wzmacniające proporcjonalność[52].

---

[49] M. Kasapović, *Demokratska konsolidacja*..., s. 27.

[50] Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika, ,,Narodne novine" 1990, br. 7.

[51] Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatskie, „Narodne novine" 1992, br. 22.

[52] Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatskie, „Narodne novine" 1995, br. 68.

Nowelizacja ordynacji wyborczej przewidywała, że w systemie proporcjonalnym wybieranych będzie 80 deputowanych, zaś według systemu większościowego jedynie 28. Podniesiono także progi wyborcze: do 5% dla jednej partii, 8% dla koalicji dwóch partii i 11% dla koalicji większej liczby ugrupowań.

Ordynacją z 1999 r. wprowadzono system „prawie całkowicie" proporcjonalny[53]. To znaczy, że większość deputowanych wybiera się przy zastosowaniu zasady proporcjonalności, a tylko przedstawiciele mniejszości narodowych wybierani są w okręgach jednomandatowych, przy zastosowaniu reguły większości względnej. Ostatnie zmiany w prawie wyborczym miały miejsce w 2003[54] oraz w 2010 r.[55] Zmiana z 2003 r. dotyczyła jedynie liczby deputowanych wybieranych przez mniejszości narodowe i nie wpływa na zasadniczą ocenę chorwackiego systemu wyborczego. Nowela z 2010 r. także odnosiła się do praw wyborczych przedstawicieli mniejszości narodowych, ale została uznana za niezgodną z konstytucją[56]. Ponadto zawierała pewne postanowienia o charakterze technicznym dotyczące głosowania poza granicami państwa. W literaturze przedmiotu jednakże stale pojawiają się postulaty kolejnych zmian prawa wyborczego[57]. Wydaje się, że mimo tych głosów, obecnie doszło

---

[53] D. Nohlen uważa, że system wyborczy obowiązujący w Chorwacji jest na tyle wymykający jednoznacznemu klasyfikowaniu, że raz określa go jako proporcjonalny, a raz kombinowany. Patrz D. Nohlen, *Prawo wyborcze*…, s. 216 i 225.

[54] Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u Hrvatski drżavni sabor, „Narodne novine" 2003, br. 53.

[55] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, „Narodne novine" 2010, br. 145.

[56] Kwestia ta została omówiona w dalszej części rozdziału.

[57] Zmiany proponowane w chorwackiej literaturze przedmiotu można podzielić na dwie grupy. Pierwsza dotyczy postulatów uregulowania procedur, ich doprecyzowania oraz zmian, które mają podnieść jakość prawną chorwackiego prawa wyborczego. W tej mierze postuluje się przede wszystkim doprecyzowanie procedur wyborczych, wprowadzenie jednej ustawy wyborczej dla wyborów wszystkich organów przedstawicielskich. Patrz: J. Crnić, *op. cit.*, s. 2; Z.Č. Šarić, *Sastav i uloga Državnog Izbornog Povjerenstva*

do pewnej stabilizacji chorwackiego systemu wyborczego. Od dłuższego bowiem czasu nie zostały w nim dokonane żadne istotne zmiany i przewidywania, że główne siły na chorwackiej scenie politycznej są zainteresowane niezmiennością obowiązującego reguł postępowania wyborczego, potwierdzają się[58].

Wybory deputowanych do Saboru Republiki Chorwacji odbywają się na trzy sposoby. Pierwszy dotyczy wyborów przeprowadzanych na terytorium państwa. Drugi odnosi się do wyboru kandydatów mniejszości narodowych, trzeci zaś do głosowania przeprowadzanego poza granicami kraju przez obywateli Chorwacji nieposiadających stałego miejsca zamieszkania na terytorium Republiki.

W pierwszym trybie wybiera się 140 deputowanych według zasady proporcjonalności. Wysoko należy ocenić przyjęcie przez ordynację chorwacką zasady, że w każdym okręgu wybierana jest taka sama liczba deputowanych. Regulacja ta zmniejsza możliwość manipulowania wielkością okręgu wyborczego, co jest instrumentem deformacji strukturalnej wyników wyborów w celu uzyskania korzystnego dla określonej partii wyniku wyborczego[59].

Republike Hrvatske, s. 5, www.izbori.hr (12.03.2013). Druga wiąże się z propozycjami zmian w systemie wyborczym *sensu stricto*. Najczęściej proponowane zmiany w chorwackim systemie wyborczym postulują: zmianę progu wyborczego na ogólnokrajowy zamiast progu w okręgu wyborczym oraz zmianę list zamkniętych na otwarte. I. Bačić, A. Crnajković, *Petorka se protivi Hrvatskoj kao jednoj izbornoj jedinici*, „Vjesnik", 7.01.2002, www.vjesnik.hr (12.03.2013); I. Bačić, S. Kapetanić, *Hoće li biti zabranjenje predizborne koalicje*, *ibidem*, 25.07.2005, www.vjesnik.hr (12.03.2013); R. Podolnjak, *Hrvatsko izborno zakonodavstvo: moguće i nužne promjene*, „Zbornik radova Pravnoga fakulteta u Splitu" 2008, br. 2; idem, *Što treba mijenjati u hrvatskom izbornom sustavu*, „Informator", 10.03.2012, nr 6053, www.novi-informator.net (12.03.2013).

[58] K. Składowski, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Chorwacji* [w.] S. Grabowska, K. Składowski (red.), *op. cit.*, s. 118.

[59] P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 107–108.

W podziale mandatów uczestniczą jedynie te komitety wyborcze, które przekroczyły 5% próg ważnie oddanych głosów w skali okręgu wyborczego. Rozwiązanie to daje możliwość uzyskania reprezentacji parlamentarnej ugrupowaniom regionalnym, które nie mają szans na uzyskanie 5% poparcia w skali całego kraju[60]. Rozdział mandatów dokonywany jest metodą d'Hondta[61]. Polega ona na tym, że liczbę głosów, jakie oddano na poszczególne listy, dzieli się przez kolejne liczby całkowite,

[60] M. Rulka, *Progi wyborcze – analiza porównawcza*, „Studia Wyborcze" 2009, t. VIII, s. 31.

[61] Interesujące w systemie chorwackim jest to, że w wyborach samorządowych także stosuje się metodę d'Hondta, ale w niespotykanym wariancie. Artykuł 23 ustawy regulującej tryb wyboru organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego (Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samoupravne, „Narodne nowine" 2001, br. 33) dzieli proces stosowania tej metody na dwa etapy. Pierwszy, można go określić jako klasyczny, nakazuje dokonać podziału liczby uzyskanych głosów przez kolejne liczby całkowite, aż do uzyskania takiej liczby największych ilorazów, ile jest mandatów do rozdziału w danym okręgu wyborczym. W efekcie tego działania uzyskuje się najmniejszy iloraz wyborczy, który w klasycznym modelu tej zasady pozwala uzyskać ostatni mandat w okręgu. Drugi etap procesu polega na podzieleniu liczby ważnych głosów, jakie zostały oddane na daną listę, przez najmniejszy iloraz, który został uzyskany w pierwszym etapie. Uzyskana w ten sposób liczba wskazuje dopiero liczbę mandatów uzyskanych przez poszczególne listy wyborcze. Trudno zrozumieć powody, dla których prawodawca chorwacki skomplikował prostą w stosowaniu metodę d'Hondta. Rozwiązanie to okazało się być w praktyce nie tylko niejasne, ale przynoszące w pewnych przypadkach niemożność rozstrzygnięcia, którym ugrupowaniom przypaść powinien mandat przedstawicielski. Niejednoznaczna jest przy tym nawet interpretacja wspomnianego art. 23 ustawy. W efekcie artykuł ten doczekał się już dwu wzajemnie sprzecznych orzeczeń chorwackiego Trybunału Konstytucyjnego. Patrz: Orzeczenia z 25 maja 2001 r., br. U-VII-1207/2001 „Narodne novine" 2001, br. 50 oraz z 29 maja 2001 r., br. U-VII-1244/2001, *ibidem*, br. 50. Także M. Kasapović, *Priznaje li hrvatsko izborno zakonodavstvo doista d'Hondtovu metodu?*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2001, vol. 51(3–4), s. 588–591; R. Podolnjak, *D'Hondtova metoda – prekomjerni mandat*, „Informator" 2007, br. 5588, s. 1–3, www.novi-informator.net (05.05.2013); idem, *D'Hondtova metoda – prekomjerni mandat*, *ibidem*, br. 5589, s. 12–13, www.novi-informator.net (05.05.2013).

aż do uzyskania 14 największych ilorazów. Konkretna lista kandydatów uzyskuje tyle mandatów w danym okręgu wyborczym, ile spośród 14 największych ilorazów przypada na ich listę wyborczą. W systemie chorwackim stosowane są tzw. listy zamknięte[62]. Mandaty z określonej listy wyborczej uzyskują poszczególni kandydaci w kolejności umieszczenia na tej liście.

Drugi tryb wyborów dotyczy reprezentacji mniejszości narodowych. Reprezentacja polityczna mniejszości narodowych w Republice Chorwacji od pierwszych wyborów do Izby Przedstawicielskiej w niepodległym państwie rodziła gorące emocje. W wyborach z 1992 r. reprezentacja mniejszości narodowych w izbie niższej parlamentu liczyła 18 deputowanych, czyli 13% ogólnej liczby deputowanych. Wziąwszy pod uwagę, że według spisu ludności z 1981 r. mniejszości narodowe stanowiły 8% ludności populacji Republiki, to reprezentację tej wielkości można uznać za sporą. Jednocześnie ze względu na swoją liczebność beneficjentem tego była przede wszystkim najliczniejsza mniejszość serbska[63]. Konflikt zbrojny, jaki miał miejsce w owym czasie na terenach byłej Jugosławii, powodował, że rządząca partia niechętnie patrzyła na tak liczną reprezentację mniejszości narodowych w parlamencie. Z czasem nastąpiły więc zmiany w przepisach wyborczych dotyczących uprawnień mniejszości narodowych.

Prawa wyborcze mniejszości narodowych reglamentuje aktualnie oprócz ordynacji wyborczej do Saboru także art. 19 ustawy o mniejszościach narodowych, który został znowelizowany w 2010 r.[64] Podstawę dla szczególnych praw wyborczych mniejszości narodowych stanowi także art. 15 ust. 3 Konstytucji, wprowadzony na podstawie noweli konstytucyjnej z 2000 r.

---

[62] B. Michalak, *Lista zamknięta*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 120–121.

[63] K. Krysieniel, *op. cit.*, s. 143.

[64] Ustavni zakon o izmjenama i dopunama ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, „Narodne novine" 2010, br. 47.

Stwierdza on, że w drodze ustawy można, obok powszechnego prawa wyborczego, zapewnić członkom mniejszości narodowych specjalne prawo do wyboru swych deputowanych do Saboru Republiki Chorwacji. Ze względu na to, że ustawa o mniejszościach narodowych jest ustawą organiczną[65], jej postanowienia w pewnym stopniu determinują rozstrzygnięcia w ustawach wyborczych. Zgodnie z art. 19 mniejszości narodowe, które liczą ponad 1,5% z ogólnej liczby obywateli, mają zapewnione trzy mandaty w parlamencie, są obsadzane w trybie, jaki ordynacja wyborcza do Saboru przewiduje dla wyboru mniejszości narodowych. Natomiast mniejszości narodowe, które nie stanowią 1,5% ogólnej liczby obywateli, mają zagwarantowaną łącznie pięcioosobową reprezentację w parlamencie. Jednocześnie art. 20 wspomnianej ustawy stwierdza, że ustalenie stanu liczebnego określonych mniejszości następuje na podstawie państwowego spisu powszechnego.

Obowiązująca regulacja przewiduje wybór kandydatów mniejszości narodowych według systemu większości względnej. Od wyborów z 2000 r. prawo przyznaje mniejszościom narodowym osiem miejsc w Saborze Republiki Chorwackiej. Serbska mniejszość narodowa wybiera trzech deputowanych; węgierska i włoska po jednym; czeska i słowacka razem jednego; albańska, bośniacka, czarnogórska, macedońska i słoweńska jednego; austriacka, bułgarska, niemiecka, polska, cygańska, rumuńska, rosyjska, turecka, ukraińska, żydowska oraz apatrydzi łącznie również jednego. Okręgiem wyborczym, w którym dokonuje się wyborów deputowanych mniejszości narodowej, jest obszar całego państwa.

Uprawnieni do głosowania w tych wyborach są członkowie mniejszości narodowej, którzy się jako tacy zadeklarowali w spisie powszechnym. Wybrani zostają ci kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów. Jeżeli dwóch lub więcej

[65] Na temat ustaw organicznych patrz: B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 160–161.

kandydatów otrzymało taką samą liczbę, wybory w odniesieniu do tego mandatu odbywają się ponownie.

Zasady dotyczące wyboru kandydatów mniejszości narodowych rodzą wciąż w Chorwacji liczne wątpliwości. Podnosi się w literaturze przedmiotu, że art. 16 ordynacji wyborczej nie wskazuje precyzyjnie, według jakich zasad wybierani powinni być przedstawiciele mniejszości serbskiej[66]. Wybór pozostałych pięciu przedstawicieli mniejszości według większości względnej nie budzi już takich wątpliwości. Całe państwo stanowi jeden okręg wyborczy, wyborcy należący do poszczególnych mniejszości głosują na kandydatów i wygrywa ten, który uzyska najwięcej głosów. W przypadku kandydatów serbskich sytuacja przedstawia się inaczej, gdyż mniejszość ta wybiera trzech przedstawicieli, a w ordynacji nie ma przepisów szczególnych dotyczących ich wyboru. Przyjmuje się, że mandaty zdobywają trzej kandydaci, którzy otrzymali najwięcej głosów, lecz nie wynika to bezpośrednio z postanowień ordynacji, a raczej przyjętej praktyki. Rozwiązanie to faworyzuje główną siłę polityczną serbskiej mniejszości, jaką jest SDSS, która regularnie uzyskuje wszystkie trzy mandaty. Inne organizacje serbskie uważają, że system ten je dyskryminuje, uniemożliwiając uzyskanie mandatu i opowiadają się za jakąś formą proporcjonalnego ich podziału[67]. Podważa się również rozwiązanie, które łączy w jednej grupie wyborców liczne mniejszości, wybierające jednego deputowanego, co prowadzi do tego, że przedstawiciele najliczniejszej mniejszości w tej grupie dokonują wyboru swojego kandydata przy poparciu sięgającym raptem 12%[68]. Przedstawiciele organizacji serbskich podnoszą ponadto, że przyjęte rozwiązanie dyskryminuje ich z punktu widzenia proporcjonalności reprezentacji politycznej w stosunku do ich liczebności.

---

[66] R. Podolnjak, *Hrvatsko*..., s. 326–327.
[67] V. Raos, *op. cit.*, s. 4.
[68] R. Podolnjak, *Hrvatsko*..., s. 327.

W wyborach przeprowadzonych 23 listopada 2003 r. liczba uprawnionych do głosowania wynosiła 2 858 483, w tym wyborcy mniejszości narodowych liczyli 283 879, a więc około 10% uprawnionych do głosowania. Gdyby przyjąć zasadę proporcjonalności reprezentacji, mniejszości narodowe powinny mieć około 15 przedstawicieli w Saborze, posiadają zaś 8. Jednocześnie można zauważyć, iż zdecydowaną większość wśród mniejszości narodowych stanowią Serbowie. Liczba wyborców serbskich w 2003 r. wynosiła 222 769. Przyznanie im prawa do obsadzenia trzech mandatów, podczas gdy pozostałe mniejszości wybierają pięciu deputowanych, wyraźnie nie odpowiada ich liczebności. Te same proporcje występowały rzecz jasna także w wyborach w 2007 r.

Spostrzeżenie to skłoniło Serbskie Demokratyczne Forum i Socjalistyczną Partię Chorwacką do złożenia wniosku o kontrolę konstytucyjności ustawy o prawach mniejszości narodowych oraz ordynacji wyborczej do Saboru przed ostatnimi wyborami do parlamentu w 2011 r. Wnioskodawcy podnosili, że w przypadku okręgów wyborczych, w których przeprowadzane są wybory na zasadach ogólnych, na 1 mandat przypada 28 408 wyborców. W przypadku wyborów kandydatów pozostałych mniejszości narodowych ta proporcja wynosi 25 950 osób na 1 mandat. Natomiast w odniesieniu do mniejszości serbskiej na 1 mandat przypada 67 210 osób. Trybunał nie przychylił się jednakże do argumentacji wnioskodawców i nie uznał obowiązującej regulacji za niekonstytucyjną. Za taką natomiast uznał nowelizację ustawy o prawach mniejszości narodowych i nowelizację ordynacji z 2010 r.[69], przyznającą przedstawicielom mniejszości narodowych, których liczebność jest mniejsza niż 1,5% ogółu obywateli, prawo oddania dwóch głosów: jednego na listy kandydatów

[69] Ustavni zakon o izmjenama i dopunama ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, „Narodne novine" 2010, br. 80; Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatskie, *ibidem*, br. 145.

w wyborach w okręgach wyborczych oraz drugiego na kandydatów mniejszości narodowych[70].

Rozwiązanie to *de facto* było niekorzystne dla najliczniejszych mniejszości narodowych. Trybunał w uzasadnieniu podkreślił, że zasada równości prawa wyborczego jest adresowana do ogółu obywateli bez względu na narodowość. Wszyscy uczestnicy rywalizacji politycznej, w tym partie reprezentujące interesy mniejszości narodowych, mogą konkurować w wyborach na równych zasadach, a zapewnienie mandatów do Saboru dla mniejszości narodowych traktować należy jako stworzenie dodatkowej gwarancji zapewniającej mniejszościom narodowym reprezentację polityczną w parlamencie. Wskazał ponadto, że przyjęte rozwiązanie stoi nie tylko w sprzeczności z zasadą równości obywateli, lecz także z zasadą równości członków różnych mniejszości narodowych[71]. Rozwiązanie to niektórym wyborcom pozwalałoby na oddanie dwóch głosów i słusznie zdaniem doktryny zostało uznane za naruszające zasadę równości wyborów i równości obywateli należących do różnych grup narodowych[72].

Zmiana obowiązującej regulacji, zmierzająca do zwiększenia liczby reprezentantów mniejszości narodowych w Saborze, jest więc mało prawdopodobna i wydaje się być też nie do końca uzasadniona. Faktem jest bowiem, że w tej grupie wyborców jest szczególnie niska frekwencja wyborcza[73], co osłabia w pew-

---

[70] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 sierpnia 2011 r., br. U-I-3597/2010, „Narodne novine" 2011, br. 93.

[71] *Ibidem*.

[72] V. Ceranić, *Političko predstavljanje nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvtaske br. U-I-3597/2010 i dr., br. U-I-3786/2010 i dr. I br U-I-120/2011 i dr.*, „Pravnik" 2011, br. 45/1, s. 177; B. Smerdel, *Znanost, struka i politika: ustavne promjene 2009*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011, s. 30.

[73] Odrębną kwestią są powody tak niskiej frekwencji w tych wyborach. Oprócz generalnych spostrzeżeń formułowanych w literaturze co do powodów absencji wyborczej, patrz: A. Kasińska-Metryka, *Środki oddziaływania reklamy w kampaniach wyborczych*, „Studia Wyborcze" 2006, t. II, s. 67;

nym stopniu legitymację deputowanych wybranych w tym trybie. Jednocześnie mogą oni stanowić istotny czynnik budowania większości parlamentarnej, co nadaje jej rolę polityczną nadmierną w stosunku do uzyskanego poparcia społecznego. Praktyka polityczna rządów HDZ z lat 2003–2011 wskazuje, że poparcie deputowanych mniejszości narodowych może być czynnikiem decydującym o uzyskaniu większości parlamentarnej. Wybory deputowanych mniejszości mogą stać się zakamuflowaną formą walki między największymi partiami politycznymi, co rodzi obawę wypaczenia sensu reprezentacji mniejszości narodowych w parlamencie[74].

W wyborach przeprowadzonych w 2003 r. ogólna frekwencja wyniosła 59,94%, podczas gdy wśród wyborców narodowości serbskiej zaledwie 21,37%. Dla porównania średnia frekwencja wśród przedstawicieli wszystkich grup mniejszości narodowych, nie wliczając w to Serbów, wyniosła 44,43%. W wyborach w 2007 r. frekwencja w wyborach deputowanych serbskich wyniosła 13,59, a w 2011 r. 12,65%, podczas gdy frekwencja wyborcza w wyborach 140 deputowanych wybieranych w okręgach wyborczych – 61,95%[75].

Trzeci segment systemu wyborczego stanowi wybór deputowanych przez chorwacką diasporę[76]. Do nowelizacji konstytucji

---

B. Michalak, *Absencja wyborcza*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziebło, *op. cit.*, s. 15–16; A. Żukowski, *Frekwencja wyborcza*, [w:] W. Skrzydło, M. Chmaj (red.), *Encyklopedia politologii*, t. II, *Ustroje państwowe*, Kraków 2000, s. 116–117. W Chorwacji są to być może takie przyczyny, jak: brak zaufania do państwa w tej grupie wyborców spowodowana trudną przeszłością Chorwatów i Serbów, czy też fakt, że część wyborców, którzy mogą głosować na kandydatów mniejszości, wolą głosować w terytorialnych okręgach wyborczych na partyjne listy kandydatów.

[74] M. Bali, R. Podolnjak, *Utjecaj izbornoga sustava na oblikovanje stranačkog i Vlade u Republici Hrvatskoj 1990–2007*, „Pravnik" 2009, vol. 43, br. 1(87), s. 54.

[75] www.izbori.hr (17.04.2013).

[76] W 2009 r. była zgłoszona propozycja zmiany art. 45 Konstytucji, zmierzająca do ograniczenia wyborów do terytorium Chorwacji, co prowa-

z 2010 r. liczbę deputowanych wybieranych przez wyborców głosujących poza granicami państwa i nie posiadających stałego miejsca zamieszkania na terytorium Republiki określało się następująco: łączną liczbę ważnie oddanych głosów w 10 okręgach wyborczych utworzonych na terytorium Chorwacji dzieliło się na 140 mandatów, które można uzyskać łącznie w tych wyborach, a następnie tak uzyskany wynik dzielono przez liczbę ważnie oddanych głosów wyborców w specjalnym okręgu wyborczym. Otrzymany wynik stanowił liczbę deputowanych, którzy są wybrani w ten sposób. Jeżeli nie był liczbą całkowitą, zaokrąglano go do liczby całkowitej: w górę, jeśli wynik przekracza 0,5, lub w dół, jeśli był niższy. Ordynacja nie rozstrzygała, co w sytuacji, gdy reszta powstała w wyniku dzielenia wynosi dokładnie 0,5. Po nowelizacji konstytucji z 2010 art. 45 ustala liczbę deputowanych wybieranych przez tę grupę wyborców na 3.

Podziału mandatów, które przypadają na ten okręg wyborczy, dokonuje się na zasadach podobnych do tych obowiązujących w wyborach w okręgach na terytorium państwa. Obowiązuje więc 5% próg wyborczy oraz metoda d'Hondta. Zgłaszanie list kandydatów na deputowanych odbywa się na zasadach ogólnych, zaś o zdobyciu mandatu przez kandydatów decyduje ich kolejność na liście. Lista kandydatów w tym okręgu wyborczym musi liczyć także 14 osób. Aktualnie Sabor Republiki Chorwacji liczy więc 151 deputowanych (140 – listy partyjne, 8 – mniejszości narodowe, 3 – chorwacka diaspora). W wyborach przeprowadzonych w 1995 wybrano 160 deputowanych w 2000 r. – 154 deputowanych, w wyborach w 2003 r. 152, a w 2007 r. 153.

---

dziłoby do pozbawienia diaspory chorwackiej możliwości głosowania w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Nie została ona jednak zaakceptowana przez Sabor. Patrz: M. Jelušić, *Ustavne promjene i jadnakost biračkog prava*, [w:] B. Smerdel (red.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011, s. 173.

5. Finansowanie kampanii wyborczej

Przepisy ordynacji z 1999 r. nie określają w sposób precyzyjny i wyczerpujący zasad związanych ze stroną finansową wyborów. Wprawdzie ordynacja wyborcza nakładała na wszystkie komitety biorące udział w wyborach obowiązek opublikowania, jeszcze przed rozpoczęciem kampanii wyborczej, informacji o ilości i źródłach pochodzenia środków finansowych przeznaczonych na kampanię wyborczą, jednakże nie formułowała w tym względzie żadnych szczegółowych wymogów, znanych w innych ustawodawstwach. Charakterystyczne jest, że od 1990 do 2005 r. Państwowy Urząd Rewizyjny (Državni ured za Reviziju) ani razu nie podjął badań finansowej strony działalności żadnej partii politycznej[77]. Przede wszystkim nie były określone zasady gromadzenia środków finansowych, postępowania z nadwyżkami pieniężnymi, które nie zostały wydane przez komitety w toku kampanii wyborczej; nie wprowadzono również limitów wpłat, jakich mogą dokonywać osoby fizyczne na konta komitetów wyborczych. Ordynacja nie przewidywała także limitów wydatków, tzn. nie określała maksymalnej kwoty, jaką mogą wydać na kampanię wyborczą poszczególne komitety wyborcze, w przeliczeniu na jednego kandydata. Wprawdzie przepisy ordynacji i ustawy o partiach politycznych regulowały zasady refundowania kosztów kampanii wyborczych, lecz można uznać tę regulację za dość oględną[78]. Niewiele zmieniło w tym względzie uchwalenie ustawy o finansowaniu kampanii wyborczej z 2006 r., która była pierwszą poważniejszą próbą poprawy regulacji

[77] M. Jelušić, *Financiranje političkih stranaka i izbora u Republici Hrvatskoj*, „Informator" 2005, br. 5392, s. 3, www.novi-informator.net (24.05.2013).

[78] Na temat regulacji tej kwestii patrz K. Składowski, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Chorwacji*, [w.] S. Grabowska, K. Składowski (red.), *op. cit.*, s. 125–126.

normatywnej dotyczącą finansowania wyborów, choć zdaniem doktryny niewystarczającą[79].

Dopiero w ostatnim czasie nastąpiło doprecyzowanie niektórych zagadnień związanych z finansowaniem kosztów kampanii wyborczej. Stało się to dzięki uchwaleniu przez Sabor ustawy o finansowaniu politycznej działalności i kampanii wyborczych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami partie polityczne mogą gromadzić środki na kampanię wyborczą ze środków własnych oraz darowizn jedynie na specjalnie w tym celu utworzonym koncie bankowym[80]. Gromadzone przez partie polityczne środki mogą być wyłącznie przeznaczane na koszty kampanii. Niedopuszczalne są w związku z tym wydatki na cele osobiste kandydatów. Zakazane jest finansowanie kampanii wyborczej ze środków pozyskiwanych z budżetu państwa bądź budżetów jednostek samorządu terytorialnego poza wynikającymi z zasad finansowania partii na podstawie przepisów ustawy. Ponadto ustawa wprowadza zakaz finansowania kampanii przez zagraniczne partie polityczne, zagraniczne osoby prawne, obce państwa, przedsiębiorstwa państwowe oraz firmy z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, związki zawodowe, organizacje pracodawców, organizacje religijne, fundacje i inne organizacje *non profit*, a także osoby fizyczne i inne podmioty prawa, wobec których prowadzone jest postępowanie egzekucyjne z tytułu niezapłaconych należności wobec skarbu państwa lub należności z tytułu stosunku pracy. Artykuł 17 ustawy przewiduje także limity wydatków, jakie nie mogą być przekraczane przez kandydatów i partie polityczne w poszczególnych wyborach przeprowadzanych w Chorwacji.

---

[79] Z. Petak, *Financiranje predsjedničke kampanie: kako dalje*?, „Političke analize" 2010, br. 1, s. 13.

[80] Przepisy ustawy określają odrębnie, jakie są dopuszczalne sposoby pozyskiwania środków finansowych przez partie polityczne, limity wpłat dokonywane przez osoby fizyczne i osoby prawne, jak również zasady prowadzenia rachunkowości.

W przypadku wyborów do Saboru łączna kwota wydatków poniesionych na reklamę wyborczą na listę kandydatów nie może przekroczyć 1 500 000,00 kun w pojedynczym okręgu wyborczym. Jeżeli limit ten zostanie przekroczony, partia polityczna musi zwrócić nadwyżkę pozyskanych środków darczyńcom proporcjonalnie do wysokości wpłat. Ustawa określa ponadto zasady uzyskiwania zwrotu kosztów kampanii przez komitety wyborcze. Prawo to posiadają partie polityczne i komitety wyborcze wyborców, które uzyskały ponad 5% ważnie oddanych głosów w jednym okręgu wyborczym, kandydaci będący reprezentantami mniejszości narodowych, którzy zdobyli mandat, oraz kandydaci mniejszości, którzy otrzymali ponad 15% ważnie zdobytych głosów. Kandydaci reprezentujący mniejszości narodowe otrzymują zwrot wydatków w wysokości 15% kwoty wydatków przypadających na jednego przedstawiciela. Wysokość rekompensaty kosztów kampanii pozostałych podmiotów określa Rząd, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Zwrot kosztów kampanii następuje w ciągu 60 dni od dnia opublikowania ostatecznych wyników wyborów. Ustawa nakłada na partie polityczne i kandydatów obowiązek przedstawiania sprawozdania z finansowania kampanii wyborczej w terminie do 30 dni od wyborów, które podlega kontroli Państwowej Komisji Wyborczej. Sprawozdanie to partie muszą ponadto udostępnić publicznie na swoich stronach internetowych lub w prasie. W przypadku, gdy komitet wyborczy partii politycznej lub wyborców przekroczy określony prawem limit wydatków bądź dokona naruszenia przepisów dotyczących zasad gromadzenia i wydatkowania środków, jak również sporządzania sprawozdania finansowego, może ponieść jedną z następujących kar:

1) całkowitą utratę rekompensaty kosztów kampanii wyborczej, w przypadku gdy partia polityczna wykorzysta środki gromadzone na kampanię w innych celach, gdy złamią zakaz o korzystaniu ze środków z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego;

2) częściową utratę rekompensaty kosztów kampanii wyborczej, gdy przekroczą limity wydatków na kampanie, gdy nie zwrócą darowizn przekraczających dozwoloną wysokość;

3) zawieszenie wypłaty rekompensaty kosztów kampanii wyborczej, gdy w terminie wskazanym w ustawie nie przedstawią sprawozdania finansowego z kampanii bądź sprawozdanie będzie niewłaściwie sporządzone. Sankcja ta trwa do czasu wypełnienia obowiązków przez partię polityczną. Tym samym w razie ich niedopełnienia partia utraci całą rekompensatę.

Wymienione kary nakłada Państwowa Komisja Wyborcza, jej decyzja podlega zaskarżeniu w trybie administracyjnym.

6. Organy wyborcze

Chorwackie prawo wyborcze przewiduje istnienie kilku szczebli organów wyborczych. Są to: Państwowa Komisja Wyborcza (Državno Izborno Povjerenstvo) oraz okręgowe (*jedinice*), gminne (*općinske*), miejskie (*gradske*) oraz obwodowe (*biračke*) komisje wyborcze. Przed uchwaleniem ustawy o Państwowej Komisji Wyborczej skład komisji określały jedynie przepisy ordynacji wyborczej. Zgodnie z jej postanowieniami przewodniczącym Państwowej Komisji Wyborczej był z mocy prawa przewodniczący Sądu Najwyższego, a komisja składała się z członków stałych, którymi byli: zastępca przewodniczącego i czterej członkowie powoływani przez Sąd Najwyższy z grona sędziów Sądu Najwyższego i innych wybitnych prawników oraz członków niestałych, których powoływały partie koalicji rządzącej i opozycji w liczbie po trzech. Wyboru członków niestałych dokonywano dopiero po zarejestrowaniu list wyborczych[81]. Rozwiązanie to było krytykowane w literaturze. Zwracano uwagę, że istnieje potrzeba istnienia stałego, w pełni profesjonalnego organu, który zajmowałby się wszystkimi wyborami przeprowadzanymi w Chorwacji.

[81] K. Składowski, *op. cit.*, s. 120.

Ponadto krytyce poddawano fakt, że obsadzanie sędziami Sądu Najwyższego Komisji powoduje nadmierne odciąganie ich od sądowych obowiązków[82]. Ustawa o Państwowej Komisji Wyborczej z 2006 r. przewidywała pierwotnie następujący skład Komisji: przewodniczący, dwóch wiceprzewodniczących oraz czterech członków powoływanych na ośmioletnią kadencję przez Sabor większością głosów ogólnej liczby deputowanych. Ustawa przewidywała, że w terminie 30 dni od dnia jej ogłoszenia upływa termin zgłaszania kandydatur na stanowisko przewodniczącego. Ze względu na fakt, że we wskazanym terminie nie wpłynęła żadna kandydatura, zaistniała obawa powołania pełnego składu Komisji przed wyborami, które miały się odbyć w 2007 r.[83] Z tego względu oraz w związku z chęcią zachowania ciągłości personalnej w działalności Komisji zdecydowano o nowelizacji ustawy, która zmieniła skład Państwowej Komisji Wyborczej[84].

Państwowa Komisja Wyborcza składa się z przewodniczącego, którym z urzędu jest przewodniczący Sądu Najwyższego, czterech wiceprzewodniczących oraz czterech członków[85]. Przewodniczącym Komisji jest przewodniczący Sądu Najwyższego. Dwóch jego zastępców wybiera zgromadzenie ogólne sędziów Sądu Najwyższego ze swego grona na wniosek przewodniczącego Sądu Najwyższego. Jednego zastępcę i dwóch członków wybiera Sabor większością głosów ogólnej liczby deputowanych na wniosek partii lub koalicji partii rządzących. Jednego zastępcę i dwóch członków wybiera Sabor większością głosów ogólnej liczby deputowanych na wniosek partii opozycyjnych, w proporcji odpowiadającej liczebności reprezentacji tych partii w parlamencie. Wszyscy członkowie Państwowej Komisji Wyborczej muszą posiadać wykształcenie prawnicze i legitymować się

---

[82] A. Palarić, *Izborna reforma*, „Informator" 2005, vol. 5376, s. 2, www.novi-informator.net (29.05.2013).

[83] Z.Č. Šarić, *op. cit.*, s. 3.

[84] *Ibidem*, s. 2–4.

[85] Zakon o izmjenama i dopunama zakona o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2007, br. 19.

dziesięcioletnim doświadczeniem zawodowym. Wybierani są na ośmioletnią kadencję.

Do podstawowych zadań DIP należy:

– powołanie członków okręgowych komisji wyborczych oraz nadzór nad działalnością tych komisji,

– zatwierdzanie i publikacja list kandydatów komitetów wyborczych,

– wydawanie instrukcji regulujących pracę okręgowych i obwodowych komisji wyborczych,

– ustanawianie wzorów formularzy potrzebnych do przygotowania i przeprowadzenia wyborów,

– nadzór nad prawidłowym przebiegiem kampanii wyborczej,

– stwierdzanie i publikacja wyników wyborów deputowanych do Saboru,

– rozstrzyganie zarzutów dotyczących nieprawidłowości, które wystąpiły w toku postępowania wyborczego,

– wyrażanie opinii co do pożądanych zmian w prawie wyborczym, które jednakże nie wiążą saboru[86].

Okręgowe komisje wyborcze składają się z przewodniczącego, dwóch stałych członków oraz ich zastępców powołanych z grona sędziów i wybitnych prawników przez DIP. Ponadto, podobnie jak ma to miejsce w przypadku DIP, po zatwierdzeniu list kandydatów poszerza się skład okręgowych komisji wyborczych o dwóch przedstawicieli partii lub koalicji rządzącej oraz dwóch reprezentantów ugrupowań opozycyjnych. Do zadań okręgowych komisji wyborczych należy w szczególności:

– wyznaczenie lokalizacji lokali wyborczych na wniosek miejskich i gminnych komisji wyborczych,

– powoływanie gminnych i miejskich komisji wyborczych,

– powoływanie i odwoływanie obwodowych komisji wyborczych,

– ustalanie wyników wyborów w okręgu wyborczym.

---

[86] W literaturze wskazuje się także na obowiązek edukacji i i szkoleń członków komisji wyborczych niższego szczebla. Nie jest to jednakże zadanie wprost wyrażone w ustawie. Patrz: Z.Č. Šarić, *op. cit.*, s. 6.

Miejskie i gminne komisje wyborcze są powoływane na takich samych zasadach jak okręgowe komisje wyborcze, lecz w przeciwieństwie do organów wyborczych innych szczebli posiadają w praktyce wyłącznie kompetencje opiniodawcze i wnioskodawcze, np.:

– proponują komisji okręgowej umiejscowienie lokali wyborczych,

– wskazują kandydatów na członków obwodowych komisji wyborczych, mogą wnosić także o ich odwołanie.

Obwodowe komisje wyborcze składają się z przewodniczącego, 4 członków i ich zastępców, przy czym 2 członków i ich zastępców powołuje partia lub koalicja rządząca, 2 zaś ugrupowania opozycyjne. Przewodniczący komisji natomiast nie może być członkiem żadnej partii politycznej i powinien posiadać wykształcenie prawnicze, choć nie jest to warunek bezwzględny, a jedynie postulat wyrażony przez art. 57 ordynacji wyborczej. Zadaniem obwodowych komisji wyborczych jest czuwanie nad zapewnieniem prawidłowego przebiegu głosowania, a w szczególności zachowaniem jego tajnego charakteru oraz ustaleniem wyników głosowania w danym obwodzie wyborczym.

7. Ważność wyborów

Szczególne znaczenie w zakresie ochrony prawnej wyborów ma przepis, który nakazuje unieważnienie głosowania w obwodzie wyborczym i wyznaczenie nowego terminu głosowania w ciągu 8 dni, jeżeli liczba kart do głosowania znajdująca się w urnie po zakończeniu głosowania przewyższa liczbę wydanych przez obwodową komisję wyborczą kart do głosowania. Trudno nie zgodzić się z poglądem, że jest to rozwiązanie nader surowe i niepotrzebnie może prowadzić do powtarzania głosowania, choć nie jest to uzasadnione wynikami wyborów.

Powtórzenie głosowania powinno być uzależnione od wpływu tej nieprawidłowości na ostateczne wyniki wyborów[87].

Ordynacja do parlamentu chorwackiego określa ponadto zasady kontroli postępowania wyborczego sprawowanej przez organizacje pozarządowe. Można domniemywać, iż regulacja ta podyktowana jest chęcią uwiarygodnienia Chorwacji w oczach opinii międzynarodowej, jako państwa respektującego reguły demokracji. Każda zarejestrowana organizacja pozarządowa, która zakresem swej działalności obejmuje sprawy związane z prowadzeniem niezależnego nadzoru nad postępowaniem wyborczym lub przestrzeganiem praw człowieka i obywatela, może wystąpić do DIP o udzielenie pozwolenia na kontrolę procesu wyborczego. Jedynym warunkiem uzyskania takiego pozwolenia jest złożenie wniosku w terminie 8 dni od daty ogłoszenia wyborów. Na podstawie wydanego pozwolenia organizacje powyższe mogą wyznaczać obserwatorów, którzy są uprawnieni do nadzoru nad całym postępowaniem wyborczym, a w szczególności otrzymują prawo wglądu w protokoły komisji wyborczych oraz inne materiały wyborcze.

Protesty wyborcze mogą wnosić: partie polityczne, komitety wyborcze wyborców, które zgłosiły tzw. listę niezależną, kandydaci na deputowanych reprezentujących mniejszości narodowe oraz grupa co najmniej 100 wyborców lub 5% wyborców z jednego okręgu wyborczego. Mogą one dotyczyć nieprawidłowości związanych z kandydowaniem lub sposobem przeprowadzenia wyborów przez właściwą komisję wyborczą. Wnosi się je do DIP w terminie 48 godzin od końca dnia, w którym zaistniała zaskarżana sytuacja. Termin na rozpatrzenie protestu wynosi 48 godzin od dnia wpłynięcia zarzutu. Jeżeli zgłoszone zarzuty zostaną uznane za istotne lub wpływające na wyniki wyborów, DIP może unieważnić czynności, których dotyczą zarzuty i wyznaczyć nowy termin na ich dokonanie,

[87] *Ibidem*, s. 7.

o ile jest to możliwe do przeprowadzenia[88]. Gdyby jednak nieprawidłowości takiej nie można było usunąć lub jej wystąpienie wpłynęło na wynik wyborów, DIP unieważnia wyniki wyborów i określa nowy termin ich przeprowadzenia. Na rozstrzygniecie DIP przysługuje skarga do Trybunału Konstytucyjnego. Prawo do jej wniesienia mija po upływie 48 godzin od otrzymania rozstrzygnięcia DIP. Trybunał jest zobowiązany do rozpatrzenia skargi w ciągu 48 godzin.

Ponadto partie polityczne, komitety wyborców, kandydaci w wyborach 100 obywateli posiadających czynne prawo wyborcze lub co najmniej 5% wyborców z pojedynczego okręgu wyborczego mogą złożyć bezpośrednio skargę do Trybunału Konstytucyjnego. Prawo chorwackie przewiduje dwa rodzaje takiej skargi. Jeden nazywany jest sporem wyborczym (*izborni spor*), drugi zaś skargą konstytucyjną (*ustavna tužba*). Jednocześnie ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje, że uprawnione podmioty skorzystać mogą tylko z jednego z powyższych uprawnień. Spór wyborczy może dotyczyć nieprawidłowości przebiegu procedury wyborczej oraz decyzji Państwowej Komisji Wyborczej i musi być wniesiony w terminie 48 godzi od wystąpienia zdarzenia będącego przedmiotem sporu. Skarga natomiast wniesiona być może w terminie do 30 dni od ogłoszenia wyników wyborów. Jej przedmiotem jest kontrola zgodności z konstytucją ustawodawstwa wyborczego oraz zgodność z prawem przebiegu procesu wyborczego[89]. Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swych orzeczeń uznał, że w ramach kontroli procesu wyborczego, który mu przysługuje, nie mieści się nadzór nad prawidłowym przebiegiem kampanii wyborczej, gdyż to należy do kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej[90].

---

[88] T. Antić, *Zaštita izbornog prava pred Ustavnim Sudom Republike Hrvatske*, „Informator" 2005, vol. 5584, br. 585, s. 2, www.novi-informator.net (24.04.2013).

[89] M. Jelušić,*Temeljna obilježja*..., s. 10.

[90] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2013, br. U-VII/2796/2013. www.usud.hr (24.04.2013).

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że obowiązujący w wyborach do parlamentu w Chorwacji system wyborczy *sensu largo* nie odbiega zasadniczo od rozwiązań obowiązujących w państwach demokratycznych. Konstytucja Chorwacji przyjmuje powszechnie przyjęty w europejskich porządkach prawnych katalog zasad prawa wyborczego. Obowiązująca regulacja wyborcza zawiera przepisy zawierające gwarancje realizacji zasad prawa wyborczego pozostające w zgodzie ze standardami występującymi w państwach demokratycznych. Również system proporcjonalny obowiązujący w tych wyborach nie zawiera elementów budzących wątpliwości z punktu widzenia wymagań, jakie stawia się demokratycznemu prawodawstwu wyborczemu.

Rozdział V

Sabor

1. Skład, kadencja i tryb pracy Saboru

Konstytucja Chorwacji przewiduje, że jednoizbowy Sabor liczy od 100 do 160 deputowanych[1]. W praktyce ich liczba wynika z rozwiązań przyjętych przez przepisy ustawy wyborczej. Po nowelizacji konstytucji z 2010 r. liczba deputowanych do Saboru jest w praktyce stała i wynosi 151 deputowanych[2]. Wiąże się to z przyjętymi zasadami rozdziału mandatów i dopóki nie zostanie zmienione prawo wyborcze, liczba deputowanych również nie ulegnie zmianie. Parlament nie jest liczny, choć w chorwackiej literaturze wskazuje się, że mógłby być jeszcze mniejszy i nie wpłynęłoby to na jego zdolność do wykonywania konstytucyjnych funkcji[3].

Kadencja Saboru wynosi 4 lata i rozpoczyna się z dniem ukonstytuowania się. Skrócenie kadencji może nastąpić na mocy

---

[1] Ustav Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1990, br. 56; 1997, br. 135; 1998, br. 8; 2000, br. 113, 124; 2001, br. 28, 41, 55; 2010, br. 76, 85.

[2] Na temat zmiany liczebności Saboru w minionym 20-leciu patrz rozdział IV pt. *System wyborczy do Saboru*, podrozdział pt. *System wyborczy sensu stricto*.

[3] V. Ilišin, *Hrvatski sabor 2000: strukture značajke i promjene*, „Politička misao" 2001, vol. XXXVIII, br. 2, s. 46.

uchwały Saboru o samorozwiązaniu podjętej większością głosów wszystkich deputowanych. Ponadto, prawo skrócenia kadencji parlamentu posiada prezydent w sytuacjach określonych przepisami konstytucji. Prezydent może podjąć decyzję o skróceniu kadencji Saboru na wniosek Rządu i za kontrasygnatą premiera po przeprowadzeniu konsultacji z przedstawicielami klubów parlamentarnych. Jest to decyzja fakultatywna, którą prezydent może podjąć w przypadku nieudzielenia Rządowi wotum zaufania oraz w sytuacji, gdy w terminie 120 dni od złożenia projektu ustawy budżetowej przez Rząd Sabor nie uchwali budżetu państwa. Konstytucja nie wskazuje jednakże, w jakim terminie prezydent z tego uprawnienia może skorzystać. Praktyka konstytucyjna także nie daje odpowiedzi na to pytanie. Ponadto prezydent obligatoryjnie skraca kadencję parlamentu, gdy Sabor najpierw uchwali wotum nieufności wobec Rządu, a następnie w ciągu 30 dni nie udzieli nowemu Rządowi wotum zaufania.

Chorwackie przepisy konstytucyjne nie wskazują natomiast dokładnie, kiedy może dojść do przedłużenia kadencji Saboru. W art. 76 Konstytucji zawarta jest teoretyczna możliwość przedłużenia „kadencji deputowanego" w wypadku trwania stanu wojny, bezpośredniego zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa Republiki oraz klęski żywiołowej lub wówczas gdy organy państwa nie są w stanie regularnie funkcjonować. Przedłużenie mandatu deputowanego może nastąpić wtedy jedynie na podstawie przepisów ustawy. W Chorwacji nie ma jednakże osobnej ustawy, dotyczącej stanów nadzwyczajnych. Trudno więc wskazać jednoznacznie, w jakich okolicznościach mogło by dojść do przedłużenia kadencji parlamentu. Milczy w tej sprawie również Regulamin Saboru[4]. Wprawdzie wśród jego postanowień są przepisy, które określają zasady działania Saboru w czasie wojny lub stanu zagrożenia niepodległości i jednolitości państwa ale nie odnoszą się do kwestii ewentualnego przedłużenia kadencji parlamentu. Wy-

[4] Poslovnik Hrvatskog Sabora, „Narodne novine" 2002, br. 6, 41; 2003, br. 91; 2004, br. 58; 2008, br. 39, 86; 2012, br. 81, 113.

daje się więc, że w świetle obowiązujących przepisów decyzja o przedłużeniu kadencji parlamentu w określonych konstytucją sytuacjach jest fakultatywna i należy wyłącznie do Saboru, który może to uczynić, wydając w tym celu specjalną ustawę.

Wybory do Saboru zarządza prezydent nie później niż 60-tego dnia od daty zakończenia kadencji lub od daty rozwiązania Saboru, przy czym od dnia zarządzenia wyborów do dnia ich przeprowadzenia musi upłynąć co najmniej 30 dni. Ukonstytuowanie Saboru następuje poprzez wybór Przewodniczącego, który powinien odbyć się na pierwszym posiedzeniu po wyborach. Oznacza to, że momentem rozpoczęcia kadencji będzie pierwsze posiedzenie Saboru, o ile zostanie na nim dokonany wybór jego Przewodniczącego.

Pierwsze posiedzenie zwołuje prezydent w ciągu 20 dni od dnia wyborów. Artykuł 73 Konstytucji nie zostawia w zasadzie żadnych wątpliwości, że prezydent powinien zwołać pierwsze posiedzenie parlamentu we wskazanym terminie. Jednakże praktyka wskazuje, że termin ten bardzo rzadko jest zachowywany. Od chwili zmiany konstytucji w 2000 r. tylko raz, w 7. kadencji Saboru, prezydent zwołał pierwsze posiedzenie w konstytucyjnym terminie. W pozostałych przypadkach pierwsze posiedzenie Saboru odbywało się później. Wybory do Saboru 4. kadencji odbyły się 3 stycznia 2000 r., a pierwsze posiedzenie miało miejsce 2 lutego. W 5. kadencji wybory przeprowadzone zostały 23 listopada 2003 r., a posiedzenie Saboru odbyło się 22 grudnia 2003 r. Najdłuższa zwłoka miała miejsce w 6. kadencji. Wybory miały miejsce 25 listopada 2007 r., a pierwsze posiedzenie 11 stycznia 2008 r. Jak widać, czas od dnia wyborów do zwołaniu pierwszego posiedzenia wyniósł aż 47 dni. Sytuacja ta była konsekwencją rozstrzygnięć wyborczych. Po przeliczeniu głosów na mandaty okazało się, że żadna z partii nie dysponuje wyraźną większością[5]. Prezydent wykorzystał tę sytuację do prowadzenia konsultacji politycznych w celu stworzenia więk-

[5] B. Mašić, *Stranačka struktura Hrvatskog sabora 1990–2010*, „Pravnik" 2010, vol. 44(2), s. 78.

szości parlamentarnej i tym samym większości rządzącej. Ostatecznie zdecydował się na powierzenie misji tworzenia Rządu przewodniczącemu HDZ Ivicy Sanaderowi. Lider HDZ rzeczywiście doprowadził do powstania większości parlamentarnej, co nie zmienia faktu, że w celu przezwyciężenia kryzysu parlamentarnego prezydent Mesić dopuścił się złamania konstytucji. Co ciekawe, to jaskrawe, kilkukrotne naruszenie norm konstytucyjnych przeszło bez echa zarówno w dyskursie politycznym, jak i w doktrynie prawa konstytucyjnego, choć nie wydaje się, by można termin wskazany w konstytucji traktować jako instrukcyjny.

Do chwili wyboru Przewodniczącego Saboru obrady prowadzi Przewodniczący Saboru poprzedniej kadencji. Na posiedzeniu konstytuującym dokonuje się ponadto obligatoryjnie wyboru składu komisji mandatowo-immunitetowej (mandatno-imunitetetno povjerenstvo), która zobowiązana jest na tym posiedzeniu przedstawić sprawozdanie o wyborach do Saboru, obsadzeniu mandatów przez wybrane osoby, złożonych mandatach oraz mandatach postawionych w stan spoczynku i, co się z tym wiąże, o zastępcach deputowanych, którzy w miejsce deputowanych wykonywać będą ich obowiązki. Po zaakceptowaniu sprawozdania komisji przez Sabor deputowani składają przysięgę[6]. Zgodnie z przyjętą praktyką parlamentarną na pierwszym posiedzeniu dokonuje się także wyboru wiceprzewodniczących oraz komitetu ds. wyborów, mianowania i prac administracyjnych (odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove). Nie jest to jednakże obligatoryjne, tak więc ich wybór może mieć miejsce także na następnym posiedzeniu Saboru i nie wpływa na ukonstytuowanie się parlamentu. Dalszy porządek dzienny posiedzenia konstytuującego ustala się na wniosek klubu parlamentarnego, posiadającego większość w Saborze.

[6] Tekst przysięgi określa art. 7 Regulamin Saboru. „Przysięgam na swój honor, że obowiązki deputowanego do Chorwackiego Saboru będę sprawował sumiennie i odpowiedzialnie, a w swej pracy będę przestrzegał Konstytucji i ustaw i respektował porządek prawny oraz że wszelkimi sposobami będę przyczyniał się do rozwoju Republiki Chorwacji".

Tryb pracy Saboru reguluje konstytucja oraz Regulamin Saboru. Sabor posiada autonomię, której głównym przejawem jest prawo do samodzielnego uchwalenia swojego Regulaminu, który określa jego wewnętrzną organizację w zgodzie z konstytucją i ustawami oraz reguluje procedurę postępowania, będącą poza kontrolą innych organów[7]. Elementem zasady autonomiczności jest także autonomia finansowa Saboru[8] oraz swoboda w ustalaniu przedmiotu pracy parlamentu[9]. Autonomia ograniczona jest przez konstytucyjne ustanowienie jego niektórych organów, takich jak Przewodniczący Saboru, komisja śledcza (istražno povjerenstvo), komitet ds. konstytucji, regulaminu i systemu politycznego (odbor za Ustav, Poslovnik i polityki sustav), komisja mandatowo-immunitetowa. Ogranicza ją także konstytucyjne określenie elementów procedury parlamentarnej oraz konstytucyjne odesłanie do regulacji ustawowej. Konstytucja określa np. elementy trybu ustawodawczego, realizacji uprawnień kreacyjnych parlamentu oraz zawiera również liczne odesłania do ustaw, które precyzują sposób wykonywania przez Sabor swoich kompetencji, jak choćby w przypadku powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego[10]. Regulamin Saboru nie jest wprawdzie uchwalany

---

[7] A. Bačić, *Ustavno pravo Republike Hrvatskie, Praktikum drugo izdanje izmijenio i dopunio*, Split 2006, s. 207. Zakres autonomii regulaminowej Saboru został ukształtowany w sposób tradycyjny dla współczesnego parlamentaryzmu. Podobnie rzecz ma się również w Polsce. Patrz M. Zubik, *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 29.

[8] A. Bačić, *Hrvatske parlamentarne procedure*, Split 2003, s. 156–157.

[9] Uprawnienie parlamentu do określania przedmiotu swojej pracy jest uznawane za element zasady autonomiczności parlamentu. L. Garlicki, M. Zubik, *Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009, s. 187.

[10] Na takie konstytucyjne ograniczenia autonomii regulaminowej zwraca się także uwagę w literaturze polskiej. Patrz M. Kudej, *Regulamin Sejmu w świetle postanowień Konstytucji i zasad autonomii*, [w:] Z. Jarosz (red.), *op. cit.*, s. 52.

w formie ustawy, lecz posiada moc równą ustawie[11]. Zmiana konstytucji z 2001 r., która zniosła izbę wyższą parlamentu, zmusiła Sabor do uchwalenia swojego nowego Regulaminu, który obowiązuje do dziś[12]. Wiele rozwiązań proceduralnych obowiązujących w aktualnej regulacji zostało przejętych z Regulaminu Izby Przedstawicielskiej, czyli izby niższej z okresu działania dwuizbowego parlamentu[13].

Sabor obraduje w systemie sesyjnym. W każdym roku odbywają się dwie sesje w terminach określonych Regulaminem. Pierwsza od 15 stycznia do 15 lipca i druga od 15 września do 15 grudnia. Możliwe jest również zwołanie sesji nadzwyczajnej. Czyni to Przewodniczący z własnej inicjatywy po wcześniejszym zasięgnięciu opinii klubów parlamentarnych lub na wniosek prezydenta, Rządu bądź większości deputowanych. Przewodniczący zwołuje sesję nadzwyczajną w terminie 8 dni od daty wpłynięcia wniosku. Jeżeli Przewodniczący nie dopełni tego obowiązku, sesje zwołuje Prezydium Saboru. Taka sama zasada dotyczy zwoływania sesji zwyczajnych oraz posiedzeń Saboru. Podczas sesji zwyczajnej posiedzenia zwoływane są przez Przewodniczącego raz w miesiącu.

Posiedzenie trwa do wyczerpania porządku dziennego obrad, który proponuje Przewodniczący Saboru i przedstawia deputowanym na 8 dni przed dniem posiedzenia. Jeżeli żaden z deputowanych nie wniesie zarzutów w formie pisemnej, projekt porządku dziennego staje się wiążący. Decyzję o ostatecznym kształcie porządku dziennego podejmuje Sabor na początku posiedzenia. Przewodniczący na wniosek 1/3 deputowanych

---

[11] Takie stanowisko prezentuje również Trybunał Konstytucyjny. Patrz orzeczenie z 11 lutego 2004 r. br. U-II/1744/2001, „Narodne novine" 2004, br. 21; Poslovnik Hrvatskog Sabora, *ibidem*, 2002, br. 6, 41; 2003, br. 91; 2004, br. 58; 2008, br. 39, 86; 2012, br. 81, 113.

[12] Poslovnik Hrvatskoga sabora, „Narodne novine" 2000, br. 71, 129; 2001, br. 117; 2002, br. 41; 2003, br. 91; 2004, br. 58; 2008, br. 39, 86; 2012, br. 81, 113.

[13] Poslovnik Zastupničkog doma, „Narodne novine" 2000, br. 71.

ma obowiązek zaproponować uzupełnienie porządku dziennego obrad. Posiedzeniom przewodniczy Przewodniczący Saboru, a w razie jego nieobecności Wiceprzewodniczący. W posiedzeniach oprócz deputowanych mogą brać udział zaproszeni przez Przewodniczącego goście. Miejsca w Saborze zajmowane są przez partie polityczne zgodnie z uchwałą Prezydium Saboru. Z okazji szczególnych posiedzeń Saboru, w których uczestniczą osoby nie będące deputowanymi, przyjęte jest, że pierwsze ławki są zarezerwowane dla osobistości życia naukowego, kulturalnego i politycznego[14].

W trakcie debat parlamentarnych każdy deputowany może przemawiać najwyżej 10 min, a przedstawiciele klubów deputowanych 15 min. Wnioskodawca lub jego przedstawiciel dysponują 30 min na prezentację projektu i 10 min na odpowiedzi na pytania deputowanych. Przedstawiciel Rządu może zabierać głos w czasie debaty po dopuszczeniu do głosu, przez 10 min, chyba że jest wnioskodawcą, wtedy przysługuje mu czas na zasadach ogólnych. Wyjątkowo Prezydium Saboru, za zgodą wszystkich przewodniczących klubów parlamentarnych, może określić dokładny czas przeznaczony na debatę w danej sprawie, ograniczając czas wystąpienia wnioskodawcy do 20 min, przeznaczając na wystąpienie przedstawiciela komitetu ustawodawczego 15 min, a przedstawicieli innych komitetów 10 min. Pozostały czas dzielony jest między partie polityczne, proporcjonalnie do liczebności ich reprezentacji parlamentarnej. Deputowani niezależni i deputowani mniejszości narodowych mogą przemawiać w tym trybie nie więcej niż 5 min. Prawo głosu udzielane jest deputowanym według kolejności zgłoszeń. Deputowani, którzy nie stosują się do czasu wystąpień lub w inny sposób zakłócają porządek obrad, mogą zostać ukarani dyscyplinarnie. Regulamin przewiduje następujące kary dyscyplinarne: upomnienie, odebranie głosu lub nakaz opuszczenia sali.

---

[14] A. Bačić, *Parlamentarno pravo Republike Hrvatske*, Split 2004, s. 151–152.

Konstytucja w art. 84 przesądza, że posiedzenia Saboru są jawne, jednakże nie precyzuje, czy zasada jawności obrad dotyczy także działania organów Saboru. Sposób realizacji tej zasady określa Regulamin Saboru oraz Regulamin jawności obrad uchwalany przez Sabor na wniosek Prezydium (art. 36 Regulaminu Saboru). Regulamin Saboru przewiduje, że zasada jawności dotyczy prac Saboru, w tym jego decyzji i debat. W celu upublicznienia swych prac, parlament wydaje organ prasowy Saboru: „Izvješča hrvatskog sabora", w którym publikuje m.in. przegląd tematów będących przedmiotem debaty na poszczególnych posiedzeniach, teksty ustaw i innych uchwalonych aktów, postanowienia Saboru i jego organów wewnętrznych, skróty przemówień, pytania deputowanych i odpowiedzi Rządu. Regulamin o jawności działania Chorwatskiego Saboru i organów roboczych[15] określa warunki, na jakich mogą obserwować posiedzenia Saboru obywatele, przedstawiciele organizacji społecznych oraz media. Zgodnie z Regulaminem Saboru i Regulaminem jawności prac Saboru jawność prac dotyczy również działania organów roboczych. Jednakże wyjątkowo na podstawie decyzji tego organu jego prace w całości lub części mogą się odbywać bez udziału publiczności. Prace parlamentu oraz jego organów roboczych są dokumentowane i częściowo dostępne w internecie. W praktyce chorwackiej nie istnieje możliwość odbywania posiedzeń Saboru z wyłączeniem jawności obrad. W 2001 r. Sabor uchwalił decyzję, na podstawie której na wniosek Rządu lub większości deputowanych Sabor mógł uchwalić tajność obrad[16]. Praktyka ta została zdecydowanie skrytykowana przez doktrynę chorwackiego prawa konstytucyjnego[17].

---

[15] Pravilnik o javnosti rada Hrvatskoga Sabora i radnih tijela, „Narodne novine" 2005, br. 66.

[16] Odluka o načinu rada Hrvatskog Sabora na sjednici bez nazočnosti javnosti, „Narodne novine" 2006, br. 66.

[17] B. Smerdel, *Promjena vlasti i izgledi ustavne vladavine*, [w:] B. Smerdel (red.), *Hrvatska kako dalje zadanosti i mogućnosti*, Zagreb 2004, s. 90.

Negatywne stanowisko w tej sprawie zajął również Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z roku 2004 r. stwierdził, że konstytucja nie daje możliwości utajniania posiedzeń plenarnych Saboru z żadnych powodów. Ewentualnie dopuszczalne jest jedynie wyłączenie jawności prac jego organów[18].

Jeżeli konstytucja nie stanowi inaczej, Sabor podejmuje decyzje zwykłą większością głosów w obecności większości deputowanych (art. 82). Sformułowanie użyte w art. 82 jednoznacznie wskazuje, że do zebrania kworum wymagana jest liczba deputowanych przekraczająca połowę składu izby[19]. Zwykłą większością głosów Sabor uchwala ustawy, decyzje, rezolucje i inne akty. Większością głosów wszystkich deputowanych Sabor uchwala:

– decyzję o przystąpieniu do procedury zmiany konstytucji oraz ustalenie projektu zmiany konstytucji;

– ustawy organiczne dotyczące praw i wolności człowieka i obywatela, systemu wyborczego, organizacji i zakresu działania organów państwowych, organizacji i zakresu działania lokalnego i regionalnego samorządu;

– decyzję zezwalającą na przekroczenie granic państwa przez chorwackie siły zbrojne, decyzję o udzieleniu pomocy państwu sojuszniczemu w przypadku ataku na to państwo oraz decyzję o zgodzie na przekroczeniu granic Chorwacji, przez siły zbrojne państw sojuszniczych, w sytuacji, gdy prezydent wyraził zgodę na te działania;

– wotum nieufności wobec premiera i Rządu lub pojedynczych członków Rządu;

– rozwiązanie Saboru,

– uchwalenie i zmiana Regulaminu Saboru.

---

[18] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 2004 r., br. U-II/1744/2001, „Narodne novine" 2004, br. 21.

[19] W Chorwacji miały miejsce sytuacje, gdy opozycja wykorzystywała przepisy dotyczące kworum do obstrukcji prac parlamentu, opuszczając posiedzenia Saboru i uniemożliwiając przeprowadzenie głosowania. Patrz przyp. 35 w: A. Bačić, *Parlamentarno pravo*…, s. 197.

Większością 2/3 wszystkich deputowanych Sabor uchwala:

– konstytucję i jej zmiany;

– potwierdza umowy międzynarodowe, którymi przekazuje się organizacji lub sojuszowi międzynarodowemu uprawnienia wynikające z konstytucji;

– ustawę konstytucyjną o Trybunale Konstytucyjnym;

– decyzję zezwalającą na przekroczenie granic państwa przez chorwackie siły zbrojne, decyzję o udzieleniu pomocy państwu sojuszniczemu w przypadku ataku na to państwo oraz decyzję o zgodzie na przekroczeniu granic Chorwacji, przez siły zbrojne państw sojuszniczych, w sytuacji, gdy prezydent nie wyraził zgody na te działania;

– ustawę organiczną o prawach mniejszości narodowych;

– o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Konstytucyjnym;

– wstępną decyzję o połączeniu się Republiki Chorwacji w związek z innymi państwami oraz decyzję o oddzieleniu się;

– wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego;

– ogranicza poszczególne wolności i prawa zagwarantowane w konstytucji, w czasie stanu wojny, stanu bezpośredniego zagrożenia niepodległości i jednolitości państwa oraz w czasie klęski żywiołowej;

– decyduje o zmianie granic[20].

---

[20] Art. 8 Konstytucji wskazuje, że zmiana granic Republiki może nastąpić tylko na podstawie decyzji Saboru. Konstytucja w żadnym swym przepisie nie określa jednakże, w jakim trybie Sabor powinien tę decyzję podjąć. W chorwackiej literaturze przedmiotu wskazuje się, że zmiana granic następuje zazwyczaj na podstawie jakiegoś rodzaju umowy międzynarodowej. Należy więc uznać, że parlament zgodę na zmianę granic udziela w takim samym trybie, w jakim wyraża zgodę na zawarcie umowy międzynarodowej, na podstawie której przekazuje uprawnienia wynikające z konstytucji. Patrz A. Bačić, *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split 2003, s. 47.

2. Status prawny deputowanego

Przez status prawny deputowanego rozumie się w literaturze wszystkie regulacje normatywne określające status deputowanego, które wiążą się z wykonywaniem zadań przedstawicielskich. Na status deputowanego składają się więc takie kwestie, jak: warunki uzyskania mandatu, charakter mandatu, konkretne obowiązki prawne oraz uprawnienia, które pozwalają deputowanemu na aktywne wykonywanie mandatu, jak i stwarzają warunki do realizacji funkcji przedstawicielskiej[21]. W związku z tym, że tryb wyboru deputowanych do Saboru został omówiony w rozdziale poprzednim, w tym miejscu nie będę poświęcał mu uwagi.

Chorwacka konstytucja przyjęła koncepcję mandatu wolnego (art. 74). Jednakże poza tym, że deklaruje, że mandat deputowanego „nie jest wiążący", nie wyjaśnia w swych dalszych przepisach, co to oznacza. Nie określa tego również regulamin parlamentu, a w Chorwacji nie ma ustawy o statusie deputowanego[22]. Wolny charakter mandatu został także powtórzony w ordynacji wyborczej do Saboru. Artykuł 2 tej ustawy stwierdza, że deputowany nie może zostać odwołany przez wyborców. W doktrynie podkreśla się również, że deputowanego nie wiążą instrukcje wyborców[23]. Natomiast ani normy, ani doktryna nie wypowiadają się na temat tego, czy deputowany jest reprezentantem

---

[21] M. Kudej, *Status prawny posła i senatora w Rzeczypospolite Polskiej*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 265.

[22] W Chorwacji obowiązuje ustawa o prawach i obowiązkach deputowanego, ale jej nazwa jest myląca, gdyż ustawa odnosi się wyłącznie do uprawnień ekonomiczno-socjalnych, takich jak wynagrodzenie, emerytura, odprawa itp. Co ciekawe, trudno, wbrew tytułowi ustawy, znaleźć w niej jakieś postanowienia odnoszące się do obowiązków deputowanego. Zakon o pravima i dužnostima zastępnika u Hrvatskom saboru, „Narodne novine" 2000, br. 55; 2001, br. 107; 2009, br. 86; 2010, br. 91; 2011, br. 49; 2012, br. 12.

[23] A. Bačić, *Komentar*..., s. 208.

całego narodu. Wprawdzie Konstytucja w art. 70 stwierdza, że Sabor jest przedstawicielskim organem obywateli, a w art. 1 podkreśla, że władza pochodzi od Narodu, to jednakże system wyborczy obowiązujący w Chorwacji w odniesieniu do niektórych deputowanych jest tak ukształtowany, że są oni jednoznacznie reprezentantami pewnej grupy obywateli. Chodzi tu o deputowanych wybieranych przez mniejszości narodowe i diasporę chorwacką. Doktryna chorwacka nie porusza w zasadzie tego problemu, chociaż cytowany wcześniej pogląd każe przypuszczać, że opowiada się za koncepcją mandatu wolnego. Chorwackie przepisy nie przewidują bowiem konsekwencji prawnych dla deputowanych zmieniających przynależność klubową, jak również instytucji odwołania deputowanego, co znane jest w innych porządkach prawnych[24].

Z drugiej jednak strony w Chorwacji obowiązuje system wyborczy, który zapewnia określonym grupom wyborców gwarancje posiadania swych przedstawicieli oraz duży wpływ partii politycznych na kształtowanie składu osobowego parlamentu. Oddziaływanie partii na skład Saboru odbywa się przy tym nie tylko poprzez instytucję list zamkniętych[25], lecz także za pomocą instytucji zastępcy deputowanego, a raczej tego, że to partia decyduje o tym, kto mandat zastępcy deputowanego będzie pełnił. Jednakże, jak zauważono w literaturze przedmiotu, „polityczne determinanty" wpływające na pozycję deputowanego nie muszą prowadzić do zakwestionowania koncepcji mandatu wolnego[26]. Jednoznaczne określenie charakteru mandatu przedstawicielskiego nie tylko w Chorwacji nastręcza pewne

[24] B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 448; P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 51.

[25] Patrz rozdział IV poświęcony systemowi wyborczemu do Saboru.

[26] A. Szmyt, *Partie polityczne a parlament*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 136–145; J. Szymanek, *Etyka parlamentarzysty a charakter mandatu przedstawicielskiego*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 4, s. 90–95.

trudności[27]. Użyte w konstytucji sformułowanie, że „mandat nie jest wiążący", pozwala, odwołując się do teoretycznych koncepcji mandatu wolnego[28], uznać, że mimo specyficznego systemu wyborczego wszyscy deputowani są reprezentantami wszystkich obywateli Republiki.

W świetle rozwiązań prawnych przyjętych w Chorwacji nie jest jednoznaczne, kiedy następuje nabycie mandatu przez deputowanego. Początkiem kadencji jest dzień pierwszego posiedzenia Saboru, na którym został dokonany wybór jego Przewodniczącego. Jest to moment ukonstytuowania się parlamentu, w którym zgodnie z art. 23 Regulaminu Saboru deputowany nabywa immunitet. Po wyborze Przewodniczącego Saboru komisja mandatowo-immunitetowa przedstawia sprawozdanie o wyborach do Saboru i mianowaniu wybranych deputowanych, złożonych dymisjach z funkcji deputowanego, mandatach w stanie spoczynku, zastępcach deputowanych, którzy w miejsce deputowanych wypełniają ich obowiązki. Po przyjęciu sprawozdania komisji mandatowej deputowani składają ślubowanie. Można więc wskazać dwa możliwe momenty nabycia przez deputowanego mandatu. Pierwszy to dzień złożenia ślubowania[29], a drugi to dzień ukonstytuowania się Saboru. Do ukonstytuowania się Saboru nie jest konieczna obecność wszystkich deputowanych, więc w praktyce dla niektórych deputowanych chwila złożenia przysięgi będzie miała miejsce w późniejszym czasie. W związku z tym, że art. 9 Regulaminu stwierdza, że deputowani zaczynają

---

[27] Być może właściwym byłoby określenie tego mandatu jako semiimperatywny. Na temat koncepcji mandatu semiimperatywnego patrz J. Szymanek, *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 5, s. 128–139.

[28] J. Jastrzębski, M. Zubik, *Mandat wolny versus weksel*, „Przegląd Sejmowy" 2007, nr 2, s. 69–70; M. Kruk, *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, *ibidem*, 1993, nr 4, s. 16–18; K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] Z. Jarosz (red.), *op. cit.*, s. 63–64.

[29] J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 41.

pełnić swoje obowiązki od dnia ukonstytuowania się Saboru oraz że art. 23 przyznaje deputowanemu immunitet także z tą chwilą, uważam, że początkiem pełnienia mandatu jest dzień ukonstytuowania się Saboru. Mandat deputowanego trwa do momentu ukonstytuowania się Saboru następnej kadencji. Wcześniejsze wygaśniecie mandatu może nastąpić w przypadku śmierci deputowanego, zrzeczenia się mandatu, pozbawienia zdolności do czynności prawnych na mocy prawomocnego orzeczenia sądu oraz skazania na karę pozbawienia wolności na okres co najmniej 6 miesięcy. W przypadku wygaśnięcia mandatu lub postawienia mandatu w stan spoczynku mandat obejmuje kolejny, niewybrany kandydat z tej samej listy kandydatów, z tego samego okręgu wyborczego. Jeżeli sytuacja ta dotyczy listy partyjnej, decyzję o tym, który z niewybranych kandydatów obejmie mandat, podejmuje partia polityczna, która zgłosiła listę kandydatów[30].

Chorwackie przepisy przewidują charakterystyczne dla europejskiego parlamentaryzmu gwarancje niezależności parlamentarzysty[31]. Są to *incompatibitas*, immunitet materialny, immunitet formalny i nietykalności osobista.

2.1. *INCOMPATIBILITAS*

Przepisy o niepołączalności mandatu deputowanego z pełnieniem określonych funkcji nie zostały zawarte w konstytucji, lecz w ordynacji wyborczej[32]. Mimo braku regulacji konsty-

[30] W 5. kadencji Saboru miała miejsce sytuacja, że po śmierci deputowanego Ivicy Raćana, który był przewodniczącym SDP, jego partia podjęła decyzję o „zamrożeniu" mandatu, czyli niepowołaniu w jego miejsce kolejnej osoby z listy kandydatów, która miałaby objąć mandat. Stąd Sabor 5. kadencji zaczął kadencję ze 152 deputowanymi, a kończył ze 151. B. Mašić, *op. cit.*, s. 77. Uważam, że działanie to wydaje się sprzeczne z duchem przepisów konstytucji, ordynacji wyborczej i Regulaminu Saboru, ale nie zostało w tamtym czasie przez nikogo zakwestionowane.

[31] Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 71–91.

[32] Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski državni Sabor, „Narodne novine" 1999, br. 116; 2003, br. 53; 2010, br. 145.

tucyjnej tej materii, w chorwackiej literaturze dostrzega się wagę tej instytucji, widząc w niej instrument do zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego i niezależności deputowanych od Rządu[33]. Rozwiązania przyjęte w odniesieniu do *incompatibilitas* w Chorwacji pozwalają widzieć w tej instytucji także element realizacji zasady podziału władz[34]. Mam w tej mierze na myśli przede wszystkim bezwzględny zakaz łączenia mandatu parlamentarnego z byciem członkiem Rządu. Artykuł 9 ustawy wyborczej nie pozwala na łączenie mandatu deputowanego z funkcją sędziego Trybunału Konstytucyjnego, sędziego sądów powszechnych, prokuratora, zastępcy prokuratora, Obrońcy Praw Narodu, zastępcy Obrońcy Praw Narodu, premiera lub wicepremiera Rządu, ministra lub innego członka Rządu, zastępcy lub asystenta ministra, dyrektora jednostki administracji państwowej, sekretarza Rządu, sekretarza ministerstwa, szefa urzędu i kierownika agencji rządowych, szefa Urzędu Prezydenta Republiki, szefa Urzędu Rady Bezpieczeństwa Narodowego, ambasadora, konsula generalnego, wojewody, wicewojewody, prezydenta lub wiceprezydenta miasta Zagrzebia, żołnierza w służbie czynnej, pracownika cywilnego sił zbrojnych, członka zarządu spółki handlowej, instytucji i pozabudżetowego funduszu, w którym większościowe udziały należą do państwa, prezesa osoby prawnej, która jest zobowiązana do składania sprawozdań ze swej działalności Saborowi.

Zasady niepołączalności mandatu z pełnieniem określonych funkcji i stanowisk nie stanowią jednakże przeszkody w kandydowaniu. Po wyborze osoba pełniąca funkcję lub

---

[33] A. Bačić, *Hrvatske parlamentarne…*, s. 126.

[34] Na taki cel m.in. zasady niepołączalności mandatu często zwraca się uwagę w literaturze. Patrz: B. Banaszak, *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy" 2003, nr 2, s. 10; A. Surówka, *Zasada incompatibilitas w polskim prawie parlamentarnym*, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym, Między ideą a rzeczywistością,* Warszawa 2011, s. 223; Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 235.

stanowisko, z którym nie można łączyć pełnienia mandatu deputowanego, może na podstawie pisemnego oświadczenia postawić mandat w stan spoczynku. Podczas trwania kadencji deputowany może zostać powołany do pełnienia funkcji, której dotyczy zakaz niepołączalności. Deputowany może zdecydować się na jej objęcie, co powoduje, że mandat deputowanego przechodzi w stan spoczynku. Deputowany, który postawił mandat w stan spoczynku ze względu na objęcie funkcji, której dotyczy *incompatibilitas*, po ustąpieniu ze stanowiska może ponownie objąć mandat deputowanego. Musi w tym celu złożyć pisemny wniosek do Przewodniczącego Saboru w terminie 8 dni od zaprzestania pełnienia funkcji. Objęcie mandatu następuje po upływie 8 dni od złożenia wniosku. Wątpliwości budził charakter 8-dniowego terminu, czy jest to termin zawity, czy instrukcyjny. Urzędowa wykładnia przepisu, której dokonał Sabor w 2009 r., każe traktować ten termin jako prekluzyjny, co oznacza, że po jego upływie deputowany traci możliwość ponownego objęcia mandatu[35].

Do postawienia mandatu w stan spoczynku ma prawo także każdy deputowany niezależnie od tego, czy pełni funkcje związane z *incompatibilitas*. Można to uczynić na okres co najmniej pół roku i tylko jeden raz w ciągu kadencji. W takich sytuacjach w wykonywaniu mandatu deputowanego zastępuje „zastępca" (*zamjenik*) deputowanego, który posiada te same prawa i obowiązki co inni deputowani. Postawienie mandatu w stan spoczynku i objęcie obowiązków przez zastępcę deputowanego dokonuje się na podstawie aktu Saboru, posiadającego formę decyzji Saboru podpisanej przez Przewodniczącego Saboru. W tym samym trybie następuje ponowne objęcie mandatu przez deputowanego po zakończeniu okresu spoczywania mandatu. Możliwość ta jest często wykorzystywana w chorwackiej praktyce parlamentarnej. Wynika to z faktu, że partie poli-

[35] Vjerodostojno tumačenje članka 13. stavka 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor , „Narodne novine" 2009, br. 20. Wykładnia ustaw dokonywana przez parlament została opisana w dalszej części rozdziału.

tyczne na czołowych miejscach na listach wyborczych umieszczają osoby posiadające najsilniejszą pozycję w partii. Jeżeli partia stanie się częścią koalicji rządzącej, to jej liderzy wchodzą w skład Rządu[36]. W obecnej kadencji na dzień 11 kwietnia 2013 r. w stanie spoczywania znajdowało się aż 36 mandatów[37]. Analiza powodów zawieszania mandatu wskazuje, że najczęściej w stan spoczynku mandat stawiają członkowie Rządu oraz osoby piastujące stanowiska wojewodów (*župan*)[38]. Zjawisko to występuje od początku niepodległości tego kraju[39]. W literaturze wskazuje się, że przez to chorwackie rozwiązanie jest najdelikatniejszą formą niepołączalności w europejskim parlamentaryzmie[40].

2.2. IMMUNITET

Kolejną gwarancją niezależnego mandatu jest immunitet. Pojęcie immunitetu parlamentarnego jest rozmaicie definiowane w literaturze przedmiotu[41]. Natomiast składniki tego immunitetu w literaturze określane są zbieżnie, ponieważ mimo różnic terminologicznych na immunitet składają się te same uprawnienia[42]. W doktrynie chorwackiej wskazuje się, że

---

[36] Do 2007 r. w kolejnych kadencjach Saboru około 7% deputowanych stawiało swój mandat w stan spoczynku z powodu tego, że zostawali członkami Rządu. V. Ilišin, *Hrvatski sabor 2003.: obrasci političke regrutacije parlamentarne elite*, „Politička misao" 2007, vol. XLIV, br. 4, s. 61.

[37] www.sabor.hr (11.04.2013).

[38] W każdej kolejnej kadencji Saboru liczba mandatów w stanie spoczynku wynosiła około 10%, V. Ilišin, *Hrvat*ski *sabor 2003*…, s. 61.

[39] N. Zakošek, *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 104.

[40] S. Sokol, *Izborni sustav – temeljna načela i instituti izbornog prava*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, wyd. 2, Zagreb 2006, s. 243.

[41] Na temat pojęcia immunitetu parlamentarnego patrz K. Grajewski, *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001, s. 11–19.

[42] M. Chmaj, *Stan i perspektywy immunitetu parlamentarnego w Polsce*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 23; M. Kudej, *Status prawny posła*

immunitet parlamentarny składa się z dwóch elementów: immunitetu nieodpowiedzialności oraz immunitetu nietykalności[43]. W prawie chorwackim początek mandatu jest równoznaczny z nabyciem obu rodzajów immunitetów.

Immunitet materialny ma charakter trwały i oznacza, że deputowany nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej za wyrażane poglądy ani za sposób głosowania (art. 75 ust. 2)[44]. W związku z tym wydaje się, że immunitet ten obejmuje działania deputowanego dokonywane wyłącznie podczas pracy na posiedzeniach plenarnych i w organach roboczych parlamentu. Taki jest też pogląd chorwackiej doktryny[45]. Jednakże komisja mandatowo-immunitetowa Saboru stoi na stanowisku, że immunitet ten chroni deputowanego nie tylko na forum parlamentu, ale i poza nim. Konsekwentnie bowiem opiniuje negatywnie wnioski o uchylenie immunitetu deputowanym za ich wypowiedzi znieważające inne osoby w wystąpieniach, które nie mają miejsca na forum parlamentu[46]. W przeciwieństwie do regulacji polskiej przepisy chorwackie nie zawierają instrumentów ochrony praw osób trzecich, co prowadzi w praktyce do licznych kontrowersji prawnych i etycznych. Do 2011 r. mimo licznych wniosków o uchylenie immunitetu z powodu

---

i senatora w Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] A. Gwiżdż (red.), *op. cit.*, s. 291–294; D. Górecki, *Ewolucja immunitetu parlamentarnego w Polsce w latach 1919–1939*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, Łódź 1994, s. 47; M. Zubik, *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 1997, nr 9, s. 20.

[43] A. Bačić, *Komentar…*, s. 209; S. Sokol, *Temeljna pitanja ustrojstva državne vlasti*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *op. cit.*, wyd. 2, s. 300. W polskiej literaturze podobne stanowisko prezentuje B. Banaszak, *Immunitet parlamentarny de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo" 1994, nr 4, s. 43.

[44] Na temat trwałości immunitetu patrz K. Grajewski, *op. cit.*, s. 119.

[45] S. Sokol, *Ustrojstvo rada i djelatnost predstavničkih tijela*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 1998, s. 200.

[46] S. Šegvić, M. Bašić, *Parlamentarni immunitet – teoria, pravna regulativa i praksa u suvremenim demokratskim državama*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2012, gd. 49, br. 3, s. 503.

zniesławienia nie zdarzyło się, by komisja mandatowo-immunitetowa pozytywnie zaopiniowała taki wniosek. Jednocześnie miała miejsce praktyka, że Sabor zawsze kierował się opinią komisji, podejmując decyzję w sprawie uchyleniu immunitetu[47]. W 2011 r. po raz pierwszy zdarzyło się, że Sabor wbrew opinii komisji mandatowo-immunitetowej uchylił immunitet deputowanemu za wielokrotne wypowiedzi naruszające dobre imię innej partii[48].

Ta uchwała Saboru może stać się początkiem nowej praktyki parlamentarnej, w której czyny naruszające prawa osób trzecich zostaną wyłączone spod ochrony immunitetu materialnego. Praktyka chorwacka w tej mierze nastręcza pewne wątpliwości interpretacyjne w odniesieniu do powyższej sytuacji. Wcześniejsze postępowanie Saboru w tych sprawach uprawniało do interpretacji, która przyjmowała, że w zakresie ochrony objętej immunitetem materialnym znajdują się wszystkie wypowiedzi parlamentarzystów na forum izby. Uchwała Saboru z 2011 r. wskazuje jednak na to, że wypowiedzi naruszające prawa osób trzecich nie mieszczą się w ramach ochrony wynikającej z immunitetu nieodpowiedzialności, a brak zgody na uchylenie immunitetu przez Sabor wynikał z innych powodów niż nielegalność żądania o uchyleniu immunitetu. Oznaczało by to, że można tę odpowiedzialność egzekwować po uchyleniu immunitetu formalnego. Fakt, że do tej pory Sabor nie uchylał w tych sprawach immunitetu, powoduje, że wielu deputowanych traktuje immunitet jako osobisty przywilej, jako tarczę, dzięki której mogą bezkarnie obrażać swoich przeciwników politycznych. Wynika to niewątpliwie z dotychczasowej praktyki parlamentarnej, która przyjmuje, że uchylenie immunitetu jest dopuszczalne, gdy wnioskodawcą jest prokuratura lub sąd, a niedopuszczalne w przypadku wniosków pochodzących od in-

[47] *Ibidem*, s. 504.

[48] Deputowany z SDP Željko Jovanović wielokrotnie nazywał HDZ organizacją kryminalną, *ibidem*, s. 482.

nych podmiotów czy osób fizycznych. Praktykę tę umocniło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 1992 r., w którym uznano, że immunitet nie służy ochronnie deputowanego jako jednostki, lecz ustanowiony jest w celu ochrony funkcji deputowanego. W tym samym orzeczeniu Trybunał stwierdził ponadto, że immunitet ma charakter relatywny, gdyż chroni deputowanego tylko w określonym czasie, po upływie którego deputowany odpowiada karnie jak każdy obywatel. Sabor może uchylić immunitet, ale przyczyny i słuszność jego decyzji nie mogą być oceniane ani przez Trybunał Konstytucyjny, ani przez inne organy państwowe[49]. Takie stanowisko Trybunału wydaje się być argumentem za uznaniem, że naruszenie dobrego imienia innych osób w czasie działalności deputowanego na forum parlamentu nie jest chronione immunitetem materialnym.

Immunitet formalny czy też immunitet nietykalności, który ma charakter wzruszalny, oznacza niemożność wszczęcia postępowania karnego wobec deputowanego bez zgody Saboru. Immunitet ten, podobnie jak w rozwiązaniach polskich, ma znaczenie czysto procesowe[50]. Do 2009 r. praktyka w tej mierze była taka, że bez uchylenia immunitetu prokuratura nie mogła skierować aktu oskarżenia do sądu ani prowadzić w sprawie deputowanego postępowania wyjaśniającego, ale po zmianie ustawy o postępowaniu karnym, prokuratura i Urząd do Walki z Korupcją i Zorganizowaną Przestępczością (USKOK – Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta) może prowadzić postępowanie wobec deputowanego bez zgody Saboru. Do jego prowadzenia wystarczy zgoda komisji mandatowo-immunitetowej. Uchylenie immunitetu formalnego jest więc obecnie tylko potrzebne do skierowania do sądu aktu oskarżenia. Wniosek w sprawie uchylenia immunitetu formalnego kieruje się do Przewodniczącego Saboru, który przekazuje go komisji mandatowo-immunitetowej. Regulamin nakazuje

[49] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4.10.1992, br. U-II-303/1992, „Narodne novine" 1992, br. 75.

[50] K. Grajewski, *op. cit.*, s. 137.

komisji bezzwłocznie rozpoznać wniosek i sporządzić sprawozdanie, które jest podstawą do podjęcia decyzji przez Sabor. Dla regulacji chorwackiej charakterystyczne jest również to, że wyłącza zdolność sądową deputowanego na gruncie prawa karnego procesowego. Deputowany może być bowiem świadkiem w procesie lub stroną postępowania karnego tylko za swoją zgodą[51]. Konstytucja nie wskazuje, jaką większością Sabor może uchylić immunitet. Z przepisów regulaminu parlamentu wynika, że w tej sprawie stosuje się zwykłą większość głosów.

Taka sam procedura stosowana jest w przypadku wyrażania przez Sabor zgody na zatrzymanie lub aresztowanie deputowanego (nietykalność osobista). Wyjątek w tej mierze stanowi złapanie deputowanego na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, gdy jest ono zagrożone karą pozbawienia wolności na co najmniej 5 lat. Przepisy postępowania karnego (art. 106) precyzują, że sytuacja ta ma miejsce, gdy jest świadek popełnionego przez deputowanego czynu lub gdy nie ma świadka zdarzenia, ale jest świadek, który widział deputowanego w miejscu popełnienia przestępstwa, co wskazuje, że mógł być jego sprawcą[52]. W przerwach między posiedzeniami Saboru zgodę na zatrzymanie, aresztowanie oraz wszczęcie postępowania karnego wyraża komisja mandatowo-immunitetowa, zaś Sabor potwierdza tę decyzję na najbliższym swoim posiedzeniu (art. 27 Regulaminu). Jeżeli Sabor nie przychyli się do wniosku o uchylenie immunitetu, wstrzymany zostaje bieg przepisów dotyczących przedawnienia. W chorwackiej literaturze przedmiotu wskazuje się, że należy dokonać zmiany w przepisach, które uniemożliwią deputowanym wykorzystywanie immunitetu do znieważania przeciwników politycznych. Jednakże receptę na to upatruje się w zwiększeniu uprawnień Prezydium Saboru

[51] J. Karp, *Pozycja ustrojowa i funkcje parlamentu w Chorwacji*, [w:] J. Czajkowski, M. Grzybowski (red.), *Parlamenty państw europejskich*, Kraków 2005, s. 47.

[52] Zakon o kaznenom postupku (pročišćeni tekst), „Narodne novine" 2011, br. 121.

do nakładania kar dyscyplinarnych, a nie w likwidacji immunitetu[53]. W literaturze przedmiotu wskazuje się także, że na poprawę jakości debaty politycznej w Saborze wpływ może mieć stworzenie Kodeksu etyki deputowanych. Chociaż od dawna pojawiały się inicjatywy w tej materii, do dzisiaj nie został on uchwalony[54].

2.3. PRAWA I OBOWIĄZKI DEPUTOWANEGO

Prawa i obowiązki deputowanego są określane przez art. 74 Konstytucji. Regulamin Saboru powtarza jedynie to postanowienie, nie precyzując gwarancji materialnych przysługujących deputowanym. Wskazuje jedynie, że prawo do pensji przysługuje deputowanemu od dnia rozpoczęcia pełnienia mandatu do dnia ukonstytuowania się Saboru kolejnej kadencji. W Chorwacji nie ma ustawy dotyczącej wyłącznie praw deputowanych, lecz jest ustawa, która reguluje prawa wielu osób piastujących funkcje publiczne, w tym m.in. prezydenta, premiera i członków Rządu, Przewodniczącego Saboru, deputowanych, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, członków Państwowej Komisji Wyborczej oraz szefów wielu urzędów państwowych[55]. Ustawa ta określa sposób ustalania wysokości wynagrodzeń deputowanych w ten sposób, że wysokość diety deputowanego stanowi 5,27 razy podstawa wyznaczona przez Rząd. Podstawa wynagrodzeń ustalana jest przez Rząd dla wszystkich wynagrodzeń funkcjonariuszy państwowych wymienionych w ustawie, a wy-

[53] S. Šegvić, M. Bašić, *op. cit.*, s. 504.

[54] Po raz pierwszy z projektem takim wystąpiła partia HSLS w 1993 r., a następnie HDZ w 1996. Patrz B. Smerdel, *Politička etika, ustavna vladavina i sukob interesa*, „Vladavina prava" 1999, vol. 3, br. 3–4, s. 78.

[55] Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika, „Narodne novine" 1998, br. 101; 135; 1999, br. 105; 2000, br. 25, 73; 2001, br. 59, 114; 2002, br. 153; 2003, br. 163; 2004, br. 16, 30; 2005, br. 121, 151; 2006, br. 141; 2007, br. 17, 34, 107; 2008, br. 60; 2009, br. 38; 2011, br. 150; 2013, br. 22.

sokość konkretnego wynagrodzenia jest iloczynem podstawy i wskaźnika wskazanego w ustawie odnoszącego się do konkretnych urzędów czy funkcji. Przykładowo, wynagrodzenie prezydenta określa wskaźnik 9,30, premiera 7,86, a sędziów Trybunału Konstytucyjnego 6,42. Wynagrodzenie deputowanych wzrasta wraz z okresem pełnienia mandatu o 0,5% za rok. Po zakończeniu kadencji deputowany ma prawo do pobierania pełnego wynagrodzenia przez okres 6 miesięcy, a przez kolejne 6 miesięcy 50% wynagrodzenia, chyba że podejmie nową pracę. Wynagrodzenia deputowanych są jawne. Oprócz prawa do wynagrodzenia deputowanym przysługuje prawo do rekompensaty za rozłąkę z rodziną, koszty podróży oraz diety na wyżywienie na zasadach takich, jakie dotyczą innych pracowników sfery budżetowej (art. 13 ustawy). Deputowani mają prawo i obowiązek brać udział w posiedzeniach, zabierać głos i głosować, składać wnioski, zadawać pytania i interpelacje, uczestniczyć w posiedzeniach organów roboczych.

Regulamin Saboru przyznaje ponadto deputowanym prawo do zrzeszania się w klubach parlamentarnych. Jest to tradycyjne i powszechnie występujące we współczesnych systemach ustrojowych prawo deputowanych[56]. Zgodnie z przepisami Regulaminu Saboru, taki klub może założyć partia polityczna, która posiada co najmniej trzech deputowanych, dwie lub więcej partii, które łącznie posiadają co najmniej trzech deputowanych, co najmniej trzech niezależnych deputowanych oraz deputowani z grona mniejszości narodowych. Deputowany może być członkiem tylko jednego klubu, z wyjątkiem deputowanych mniejszości narodowych, którzy mogą należeć do klubu mniejszości oraz do klubu partyjnego.

[56] S. Bożyk, *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006, s. 79.

3. Organy parlamentu

Konstytucja w art. 79 wskazuje, że Sabor posiada Przewodniczącego i jednego lub więcej wiceprzewodniczących. Zgodnie z postanowieniami Regulaminu przewodniczącego izby wybiera Sabor zwykłą większością głosów na swoim pierwszym posiedzeniu. Prawo do zgłaszania kandydatur posiadają kluby deputowanych. Głosowanie jest tajne, gdy jest więcej kandydatur na Przewodniczącego Saboru. Jeżeli zgłoszona została tylko jedna kandydatura oraz gdy na wniosek 1/10 deputowanych tak zadecyduje Sabor, głosowanie jest jawne (art. 234). Jeżeli zostało zgłoszonych kilku kandydatów, a w głosowaniu żaden nie uzyska wymaganej większości, zarządza się ponowne głosowanie, w którym biorą udział kandydaci, którzy we wcześniejszym uzyskali co najmniej 1/5 głosów obecnych na posiedzeniu deputowanych. Jeżeli ponownie nie dojdzie do wyboru do kolejnej tury, przechodzą kandydaci, którzy w ponownym głosowaniu uzyskali 1/3 głosów. Jeżeli w trzecim głosowaniu wybór nie zostanie dokonany, kandydatury wycofuje się z listy kandydatów. W Chorwacji jak w innych systemach parlamentarnych przewodniczącym zostaje przedstawiciel większości parlamentarnej, nie ma tym samym zwyczaju, by był nim przedstawiciel największej partii parlamentarnej[57]. Obyczaj parlamentarny obowiązujący w Chorwacji jest taki, że kandydat na przewodniczącego jest ustalany przez większość parlamentarną, a opozycja szanuje ten wybór i nie zgłasza kontrkandydata. Z zasady głosuje także za tą kandydaturą, a głosy przeciwne są sporadyczne[58].

[57] W 4. kadencji Saboru jego Przewodniczącym został polityk Zlatko Tomčić z HSS. Partia, którą reprezentował, była członkiem koalicji rządzącej, lecz w jej ramach nie posiadała najliczniejszej reprezentacji parlamentarnej. www.sabor.hr (17.04.2013).

[58] W ostatnich czterech kadencjach wybór przewodniczącego odbywał się jednomyślnie (w 4. i 7. kadencji) lub przy niewielkiej liczbie głosów wstrzymujących (3 w 6. kadencji), tylko w 5. kadencji oddanych zostało

Przewodniczący może zostać odwołany na wniosek klubu parlamentarnego lub co najmniej 40 deputowanych (art. 246).

Regulamin przewiduje liczbę wiceprzewodniczących Saboru od 2 do 5. Można w tej mierze dostrzec niezgodność Regulaminu z konstytucją, gdyż ta zawiera sformułowanie, że wiceprzewodniczący Saboru może być jeden lub więcej. Tymczasem Regulamin nie przewiduje możliwości wyboru tylko jednego wiceprzewodniczącego. Artykuł 31 Regulaminu stwierdza, że w przypadku wyboru dwóch wiceprzewodniczących jeden z nich ma reprezentować mniejszość parlamentarną, natomiast w przypadku wyboru pięciu wiceprzewodniczących mniejszość parlamentarna reprezentowana jest przez dwóch. Jednocześnie Regulamin nie określa, co w przypadku, gdy wiceprzewodniczących jest trzech lub czterech. Należy więc przyjąć, że w tych przypadkach stosuje się analogiczne zasady jak przy liczbie wiceprzewodniczących określonych w liczbie dwu lub pięciu. W kolejnych kadencjach Sabor, można rzec, że tradycyjnie wybiera pięciu wiceprzewodniczących.

Kompetencje przewodniczącego Saboru można podzielić na zewnętrzne wynikające z postanowień konstytucji i ustaw oraz wewnętrzne określone przepisami Regulaminu Saboru. Do kompetencji zewnętrznych zaliczyć można jedynie: zastępstwo prezydenta (art. 97 Konstytucji) oraz kontrasygnowanie aktu powołania premiera i członków Rządu (art. 109). Niewielka liczba kompetencji o charakterze zewnętrznym przyznanych przewodniczącemu izby sytuuje go w systemie chorwackim jako przede wszystkim organ kierujący jej pracami. Jednocześnie zakres jego kompetencji wyznacza w tej mierze głównie Regulamin Saboru. W Konstytucji poza stwierdzeniem, że Sabor posiada Przewodniczącego (art. 79), oraz prawem do zwoływania sesji nadzwyczajnych Saboru (art. 78) nie znajdują się żadne inne normy, które określałyby jego kompetencje. Na

13 głosów przeciw. Patrz stenogramy z pierwszych posiedzeń Saboru 4., 5., 6. i 7. kadencji, www.sabor.hr (17.04.2013).

podstawie przepisów Regulaminu można wyróżnić następujące najważniejsze uprawnienia Przewodniczącego Saboru: reprezentowanie izby, zwoływanie posiedzeń Saboru, proponowanie porządku dziennego obrad, przedstawianie wniosków ustawodawczych, dbanie o przebieg postępowania ustawodawczego, sygnowanie ustaw oraz przedkładanie ich prezydentowi do podpisu, koordynacja pracy organów roboczych. Posiada także wiele konkretnych kompetencji związanych ze współpracą Saboru z innymi organami państwa i parlamentami innych państw oraz z realizacją praw deputowanych.

Wiceprzewodniczący Saboru, mimo że są organami konstytucyjnymi, nie posiadają praktycznie żadnych stałych kompetencji, które zostałyby określone przepisami Regulaminu Saboru[59]. Ich rola sprowadza się w zasadzie do zastępowania Przewodniczącego w zakresie konkretnych zadań. Oznacza to, że do każdej dokonywanej przez nich czynności wymagane jest wyraźne upoważnienie Przewodniczącego[60]. Przekazanie wiceprzewodniczącemu pełnego katalogu uprawnień Przewodniczącego możliwe jest jedynie w przypadku jego nieobecności lub niezdolności do pełnienia funkcji[61]. W takiej sytuacji Przewodniczący wyznacza zastępcę z grona tych wiceprzewodniczących, którzy reprezentują partię lub koalicję rządzącą. Jeżeli Przewodniczący nie wyznaczy zastępcy, wybiera się go z grona wiceprzewodniczących reprezentujących większość rządzącą. Przy czym z przepisów Regulaminu nie wynika, czy decyzję taką podejmuje Prezydium czy Sabor. W związku z brakiem praktyki w tej mierze wydaje się, że na podstawie ogólnych reguł dotyczących wyboru wiceprzewodniczących decyzja ta należy do kompetencji Saboru. Dodatkowym argumentem na

[59] J. Karp, *Pozycja ustrojowa…*, s. 50.

[60] J. Karp, M. Grzybowski, *Sabor parlament Chorwacji*, Warszawa 2003, s. 22.

[61] Regulamin nie wskazuje na powody niezdolności Przewodniczącego, ale jak wskazuje się w literaturze, spowodowana może być ona chorobą lub wyjazdem za granicę. *Ibidem*, s. 22.

rzecz takiego rozstrzygnięcia jest również fakt, że Regulamin nie przewiduje takiej kompetencji wśród uprawnień przekazanych Prezydium Saboru.

Do kompetencji Prezydium Saboru należą następujące sprawy: tworzenie projektu regulaminu jawności prac Saboru i jego organów roboczych, zatwierdzanie tematów będących przedmiotem obrad Saboru, tworzenie projektu rozporządzenia o fachowych służbach Saboru oraz opiniowanie regulaminu pracy tych służb, przydzielanie miejsc deputowanym na sali plenarnej zgodnie z ich przynależnością klubową. Decyzje podejmuje w drodze głosowania zwykłą większością głosów. Regulamin nie rozstrzyga jednakże, co w sytuacji równej liczby głosów. W obradach Prezydium, bez prawa głosu, mogą uczestniczyć na zaproszenie Przewodniczącego: sekretarz Saboru, przewodniczący organów roboczych oraz przewodniczący klubów parlamentarnych. Sekretarz Saboru jest pomocniczym organem, który pomaga Przewodniczącemu Saboru w sprawach administracyjnych i technicznych związanych z przygotowywaniem sesji parlamentarnych i sprawnym działaniem aparatu administracyjnego pracującego na rzecz Saboru. Powoływany jest spoza grona deputowanych na czas kadencji parlamentu[62].

Organy robocze Saboru tworzy się po to, „aby na ich łonie toczyły się wstępne debaty na temat projektów ustaw i innych decyzji, które są w zakresie działania parlamentu, oraz w celu przygotowania materiałów do debat przeprowadzanych na posiedzeniach plenarnych"[63]. Ta druga grupa zagadnień, będących przedmiotem działania komitetów, dotyczy głównie monitorowania legalności działania organów państwowych, podlegających kontroli Saboru[64]. Można uznać, że jest to klasyczny sposób definiowania komisji parlamentarnych na grun-

[62] J. Karp, *Pozycja ustrojowa*..., s. 50–51.

[63] B. Smerdel, *Pojam i razvitak ustavne vladavine*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 1998, s. 198.

[64] J. Karp, M. Grzybowski, *Sabor*..., s. 23.

cie prawa parlamentarnego[65]. W określaniu zadań komitetów parlamentarnych w doktrynie chorwackiej bowiem nie eksponuje się kontrolnych zadań tych organów parlamentu. Wynika to z faktu, że konstytucja ani przepisy ustaw nie wskazują wyraźnie takich uprawnień. Jedynie przepisy Regulaminu Saboru przyznają organom roboczym prawo do żądania informacji.

Konstytucja nie określa rodzaju i charakteru organów roboczych parlamentu. Jedynie w art. 92 wskazuje, że Sabor może powołać komisję śledczą w każdej sprawie, będącą przedmiotem interesu publicznego. Tak więc decyzję o wewnętrznej organizacji Saboru ustawodawca pozostawił do rozpatrzenia parlamentowi w drodze regulacji regulaminowej. Regulamin przewiduje istnienie komitetów (odbor) i komisji (povjerenstvo) stałych, pozwala także na tworzenie komitetów i komisji nadzwyczajnych[66]. Komitety stałe działają przez całą kadencję Saboru, komitety nadzwyczajne powołuje Sabor, określając ich nazwę, skład, sposób i zakres działania. W tej kadencji nie doszło jeszcze do powołania komitetu lub komisji nadzwyczajnej. Komitety i komisje stałe składają się z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i 11 członków wybieranych spośród deputowanych. Wybór przewodniczących, wiceprzewodniczących oraz członków organów roboczych Saboru odbywa się na wniosek komitetu ds. wyborów, mianowania i administracji lub na wniosek co najmniej 15 deputowanych (art. 246). Skład organów roboczych musi odzwierciedlać skład partyjny Saboru[67].

---

[65] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 5, Warszawa 2010, s. 573; M. Domagała, *Sejm i Senat*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 141; G. Koksanowicz, *Organy władzy ustawodawczej*, [w.] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwa*, Lublin 2009, s. 150.

[66] Chorwackie prawo nie posługuje się takim terminem, ale biorąc pod uwagę charakter tych organów roboczych, myślę, że dopuszczalne jest używanie w tej mierze terminologii stosowanej w Polsce.

[67] Jest to powszechnie stosowana zasada we współczesnym parlamentaryzmie, różni się jedynie miejscem tej reguły w przepisach prawa. W niektórych państwach określają to przepisy konstytucji, w innych regulaminy

Wyjątek w tym zakresie dotyczy komitetu ds. praw człowieka i praw mniejszości narodowych (odbor za ljudske prava i prava nacionalnih manjina), który ma 13, a nie 11 członków. Ponadto Regulamin przewiduje, że w skład tego komitetu musi wchodzić co najmniej jeden deputowany reprezentujący jakąś mniejszość narodową. Przewodniczących powołuje Sabor zwykłą większością głosów. Stanowisko przewodniczącego komitetów przypada w praktyce deputowanym z największego klubu parlamentarnego. Wyjątek od tej zasady dotyczy komitetu ds. praw człowieka i praw mniejszości narodowych[68], w minionych kadencjach także komitetu narodowego (narodni odbor), którego działanie związane było z procesem przystępowania Chorwacji do UE. W związku z przyjęciem Chorwacji do UE w obecnej kadencji komitetu tego już nie powołano. Przewodniczącym był zwyczajowo przedstawiciel największej partii opozycyjnej[69]. Utworzenie komitetu narodowego było efektem porozumienia wszystkich sił politycznych co do tego, że członkostwo w UE jest strategicznie narodowym celem republiki[70]. Komitet ten nadzorował i oceniał przebieg negocjacji w imieniu chorwackiego Saboru. Przewodniczący komitetu uprawniony był do regularnych konsultacji i wymiany informacji z prezydentem, premierem i Przewodniczącym Saboru oraz głównym negocjatorem ze strony państwa chorwackiego. W jego skład wchodzili: przewodniczący komitetu, który wywodził się z opozycji, wiceprzewodniczący, który reprezentował partię lub

parlamentu. Patrz: H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001, s. 116–117; A. Szmyt, *op. cit.*, s. 150.

[68] J. Karp, M. Grzybowski, *System*..., s. 46.

[69] W 2008 r. zwyczaj ten został złamany i przewodniczącym komitetu został wprawdzie przedstawiciel opozycji, ale nie największego pod względem liczby deputowanych ugrupowania opozycyjnego. M. Škrabalo, *Hrvatski sabor u procesa pristupanja hrvatske Europskoj Uniji*, [w:] Z. Petak (red.), *Stranke i javne politike*, Zagreb 2009, s. 183.

[70] A. Bačić, P. Bačić, *Legislature i parlamentarizm*, Split 2007, s. 101.

koalicję rządzącą[71], 6 deputowanych reprezentujących partie rządzące, 6 deputowanych opozycji, przewodniczący komitetu do spraw polityki zagranicznej, przewodniczący komitetu międzyparlamentarnej współpracy, przewodniczący komitetu do spraw integracji europejskiej, a także 4 członków będących przedstawicielami (po jednym) prezydenta, świata nauki, związków zawodowych i organizacji pracodawców[72]. Komitet był zobowiązany co najmniej dwa razy w roku przedstawiać Saborowi sprawozdanie ze swojej pracy. W praktyce komitet ten nie odgrywał dużej roli politycznej, czego najlepszym dowodem jest fakt, że w jego skład nie wchodzili żadni przewodniczący klubów parlamentarnych, a partie, które nie posiadały w nim swych przedstawicieli, tego nie oprotestowały[73].

Regulamin przewiduje, że oprócz deputowanych w składzie niektórych komitetów znajdują się przedstawiciele różnych środowisk społecznych i zawodowych (art. 54), którym przysługują te same prawa co deputowanym z wyjątkiem prawa do głosowania. Najczęściej w odniesieniu do tej grupy członków komitetów, Regulamin posługuje się ogólnymi sformułowaniami na określenie członków komitetów nie będących deputowanymi, takimi jak: osoby wyróżniające się wiedzą w określonych dziedzinach. Niekiedy jednak Regulamin bardziej precyzyjnie wskazuje, kto może wchodzić w skład poszczególnych komitetów; np. w przypadku komitetu finansów i budżetu (odbor za financije i državni proračun) oraz komitetu gospodarki (odbor za gospodarstvo) są to: przedstawiciel związków zawodowych, przedstawiciel organizacji pracodawców czy przedstawiciel chorwackiej izby gospodarczej, a np. w przypadku komitetu turystyki jest to przedstawiciel Chorwackiej Wspólnoty Turystycznej (Hrvatska turistička zajednica).

---

[71] S. Barić, L. Ružić, *Sekundarno zakonodavstvo EU i parlamentarni nadzor nad nacionalnom egzekutivom*, „Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci" 2008, vol. 29, br. 2, s. 820.

[72] A. Bačić, P. Bačić, *op. cit.*, s. 101.

[73] M. Škrabalo, *Hrvatski sabor*…, s. 186.

W literaturze zwraca się uwagę, że wybór zewnętrznych członków komitetów jest nieprecyzyjnie określony przepisami Regulaminu. Nie wiadomo, dlaczego w jednych komitetach zewnętrzni członkowie są, a w innych ich nie ma. Niejasne są też kryteria dokonywanych przez Regulamin Saboru wyborów dotyczących członkowstwa w określonych komitetach przedstawicieli różnych środowisk społecznych, naukowych, zawodowych i innych organizacji[74]. W 7. kadencji Saboru liczba zewnętrznych członków komitetów waha się od 3 do 6. Regulacja normatywna dotycząca organizacji i działania komitetów i komisji wskazuje, że w Chorwacji przyjęty został kontynentalny model funkcjonowania komisji parlamentarnych[75]. Można je podzielić na resortowe i problemowe. Większość komitetów posiada charakter resortowych[76]. Wśród komitetów problemowych można wskazać, takie jak: komitet praw człowieka i mniejszości narodowych, równouprawnienia płci (odbor za ravnopravnost spolova) czy komitet ds. informacji, informatyzacji i mediów (odbor za informiranje, informatizaciju i medije). Cechą charakterystyczną dla chorwackiej regulacji jest to, że Regulamin dość szeroko opisuje zakres przedmiotowy działania poszczególnych komitetów. Na podstawie analizy jego treści, można wskazać komitety, które mają charakter wiodących[77]. Za komitety takie można uznać:

– komitet ds. konstytucji, regulaminu i systemu politycznego, który m.in. ocenia projekty ustawodawcze z punktu

---

[74] S. Barić, *Predklinički problemi hrvatskoga konstitucjonalizma: dvojbeno funkcioniranje vladavine prava u formalnom smislu*, [w:] A. Bačić (red.), *Ustavi i demokracija: strani utjecaji I domaći odgovori – urodna izlaganja*, Zagreb 2012, s. 261.

[75] H. Pajdała, *op. cit.*, s. 100–102.

[76] J. Karp, M. Grzybowski, *System…*, s. 46.

[77] W chorwackiej literaturze przedmiotu nie pojawia się to pojęcie, ale uznałem, że ze względu na znaczenie w parlamentaryzmie chorwackim stosowanie tego pojęcia zaczerpniętego z polskiej doktryny jest dopuszczalne. E. Gdulewicz, W. Orłowski, *Sejm i Senat*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1997, s. 270.

widzenia ich konstytucyjności, opiniuje projekty zmiany konstytucji, dokonuje wykładni przepisów Regulaminu Saboru oraz prowadzi postępowanie dotyczące wyboru sędziów do Sądu Konstytucyjnego. W jego gestii są także kwestie związane z prawem wyborczym, zakładaniem stowarzyszeń czy organizacją i sposobem działania Obrońcy Praw Ludu;

– komitet ds. ustawodawstwa (odbor za zakonodastvo), który odgrywa kluczową rolę w procesie ustawodawczym;

– komitet ds. finansów i budżetu państwa, który jest głównym komitetem w zakresie prac na ustawą budżetową oraz dokonuje oceny możliwości finansowych budżetu państwa w związku z realizacją projektów ustaw;

– komitet do spraw integracji europejskiej (odbor za europske poslove), który rozpatruje kwestie zgodności prawa chorwackiego z prawem unii europejskiej, komitet ten przedstawia sprawozdanie Saborowi co do zgodności projektów ustaw z prawem UE. W przeszłości opiniował także projekty ustaw, które wprawdzie nie dotyczyły kwestii regulowanych przez prawo europejskie, ale mogły wpływać na proces integracji. Komitet ten mógł odbywać wspólne posiedzenia z innymi komitetami Saboru[78]. Jego skład zmieniał się w kolejnych kadencjach parlamentu z 9 członków w 4. kadencji na 13 w 5. i 6. oraz aktualnej 7.

W obecnej 7. kadencji Saboru działa 28 komitetów stałych i 1 stała komisja (ds. mandatowo-immunitetowych, której przedmiotem działania jest opiniowanie wniosków o wyrażenie zgody na aresztowanie i postawienie deputowanego w stan oskarżenia). Komisja ta w przeciwieństwie do pozostałych komitetów składa się z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i 7 członków. Komitety obradują na posiedzeniach zwoływanych przez przewodniczącego danego komitetu w ciągu 7 dni od żądania Przewodniczącego Saboru, wniosku 1/3 członków komitetu lub postanowienia Saboru. Jeżeli przewodniczący komitetu nie zwoła go w przewidzianym terminie, posiedzenie

[78] A. Bačić, P. Bačić, *op. cit.*, s. 100.

komitetu zwołuje Przewodniczący Saboru. Dla rozpatrzenia pojedynczej kwestii komitety mogą tworzyć podkomisje i specjalne grupy robocze i także odbywać wspólne posiedzenia oraz przedkładać zespołowe sprawozdania.

4. Funkcje parlamentu

Zasadnicze kompetencje Saboru są konsekwencją obowiązującej w Chorwacji zasady podziału władz. Sabor jako jednoizbowa legislatywa jest więc przede wszystkim organem władzy ustawodawczej i sprawuje funkcje charakterystyczne dla parlamentu. Konstytucja w art. 80 wymienia kompetencje parlamentu. Zgodnie z jego brzmieniem Sabor:

– uchwala konstytucję i dokonuje jej zmian,
– uchwala ustawy,
– uchwala budżet państwa,
– decyduje o wojnie i pokoju,
– uchwala akty, które wytyczają politykę Chorwackiego Saboru,
– uchwala strategię bezpieczeństwa narodowego i strategie obrony Republiki Chorwacji,
– sprawuje cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi i służbami bezpieczeństwa Republiki Chorwacji,
– decyduje o zmianie granic Republiki,
– zarządza referendum,
– dokonuje wyborów, mianowania i odwoływania, zgodnie z konstytucją i ustawami,
– udziela amnestii,
– wykonuje inne czynności przewidziane przez konstytucję.

Oprócz prawa do uchwalania konstytucji, ustaw, budżetu i Regulaminu Saboru, co wynika z postanowień konstytucji, Regulamin Saboru określa ponadto inne rodzaju aktów, które mogą być wydawane przez parlament. Są to decyzje (*odluka*), dekla-

racje (*deklaracija*), rezolucje (*rezolucija*), dyplomy pochwalne (*povelja*), zalecenia (*preporuka*), postanowienia (*zaklučka*) oraz urzędowa wykładnia ustaw (*vjerodostojna tumačenja pojedinih odredaba zakona*). Decyzje to akty uchwalane w trzech celach. Po pierwsze, służą określeniu wewnętrznej organizacji i sposobu działania Saboru[79]. Po drugie, stosowane są w celu wyrażenia uznania Saboru dla osób fizycznych lub organizacji, których działalność ma specjalne znaczenie dla interesów Republiki[80]. Po trzecie, służą do realizacji kompetencji kreacyjnych Saboru[81]. Za pomocą deklaracji Sabor wyraża ogólną opinię lub stanowisko dotyczące zagadnień polityki państwa[82], a posługując się rezolucjami Sabor wskazuje na stan rzeczy i problemy występujące w określonych obszarach oraz sposoby naprawy danej sytuacji[83]. Za pomocą zaleceń wskazuje się na nieprawidłowości występujące w pracy określonych organów wraz z propozycjami ich rozwiązania[84]. Dyplom pochwalny (*povelja*) wyraża uznanie

[79] Np. Decyzja o służbie fachowej chorwackiego Saboru. Odluka o stručnoj službi Hrvatskog sabora, „Narodne novine" 2012, br. 64.

[80] Np. Decyzja o postawieniu pomnika eminencji kardynała dr. Franje Kuharića i pierwszego Prezydenta Republiki Chorwacji dr. Franje Tuđmana w chorwackim Saborze. Odluka o postavljanju spomen-bisti uzoritog kardinala dr. Franje Kuharića i prog. Predsjednika Republike Hrvatske dr. Franje Tuđmana u Hrvatskom Saboru, „Narodne novine" 2007, br. 105.

[81] Np. Decyzja Saboru o wyborze trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Odluka o izboru tri suca Ustavnog Suda Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2008, br. 5.

[82] Np. Deklaracja Saboru z 19 stycznia 2012 r. o Członkostwie Republiki Chorwacji w Unii Europejskiej jako strategicznym interesie Republiki Chorwacji, Deklaracija o članstvu Republike Hrvatske u Europskoj Uniji kao strateskom interesu Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2012, br. 11.

[83] Rezolucja Saboru z 14 października 2005 r. o strategicznych determinantach negocjacji Republiki Chorwacji z Unią Europejską, Rezolucija o strategijskim odrednicama pregovora Republike Hrvatske s Europskom Unijom, „Narodne novine" 2005, br. 122.

[84] Polecenia wydawane są przez organy robocze Saboru i nie podlegają publikacji w dzienniku urzędowym. Można je natomiast znaleźć na stronie internetowej Saboru.

Saboru dla działań określonych osób lub instytucji[85]. Postanowienia służą wyrażeniu opinii na temat pewnych zdarzeń i zjawisk. Mogą one także ustalać zobowiązania Rządu, ministerstw lub innych organów administracji państwowej[86].

W ramach innych kompetencji Saboru nie wymienionych w art. 80 za najważniejsze należy uznać uprawnienia związane z kontrolą działalności Rządu, w tym prawo do udzielania mu inwestytury oraz egzekwowania odpowiedzialności politycznej. Analiza kompetencji przyznanych Saborowi na mocy postanowień konstytucji pozwala na uznanie, że pełni on klasyczne w systemie parlamentarnym funkcje: ustrojodawczą, ustawodawczą, kreacyjną i kontrolną.

4.1. FUNKCJA USTROJODAWCZA

Konstytucja Chorwacji nader lakonicznie określa procedurę swej zmiany. Poświęcone tej materii są cztery niezbyt obszerne artykuły (136–139). Zmiany konstytucyjne, jakie miały miejsce w Chorwacji w minionym okresie, praktycznie nie wpłynęły na procedurę modyfikacji samej ustawy zasadniczej[87].

---

[85] W języku polskim brak jest jednoznacznego określenia tego chorwackiego terminu. W słownikach polsko-chorwackim i serbsko-chorwacko-polskim tłumaczone jest jako: dokument, dyplom, przywilej, bulla, patent. W związku z charakterem, w jakim jest używany w Chorwacji, uznałem, że najlepszym tłumaczeniem jest „dyplom pochwalny", gdyż jest to forma stosowana przez Sabor dla wyrażenia uznania. Np. Povelja Zahvalnosti dr. Franji Tuđmanu Predsjedniku Republike Hrvatske, „Narodne novine" 1992, br. 39.

[86] Postanowienie Saboru o akceptacji sprawozdania komisji mandatowo-immunitetowej, Zaključak o prihvaćanju Izvješća Mandatno-imunitetnog povjerenstva Hravtskoga sabora, „Narodne novine" 2011, br. 150.

[87] Jedynie likwidacja izby wyższej spowodowała drobną modyfikację trybu zmiany konstytucji. W pierwotnym brzmieniu projekt zmiany konstytucji musiała zaopiniować Izba Županii. Izba wyższa nie posiadała więc ani inicjatywy ustrojodawczej, ani prawa veta. Patrz K. Składowski, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Chorwacji*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowski, *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 79.

Ustawa zasadnicza bardzo ogólnie określa reguły proceduralne, obowiązujące w postępowaniu zmierzającym do jej zmiany. Przepisy konstytucji wskazują jedynie na większości, jakimi Sabor podejmuje decyzję na odpowiednich etapach postępowania. Również Regulamin nie przewiduje szczególnych zasad w tym względzie, co powoduje, iż prace nad projektem zmiany Konstytucji Republiki Chorwacji odbywają się niemal w taki sam sposób jak prace nad innymi projektami ustawodawczymi. Jednocześnie przepisy konstytucji przewidują wyłącznie jeden tryb zmiany ustawy zasadniczej. Nie ma więc formalnego rozróżnienia między rewizją a nowelą konstytucyjną, rozumianą odpowiednio jako zmiana całkowita bądź częściowa[88]. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że w Chorwacji nie stosuje się jednolitej nazwy dla aktów normatywnych dokonujących zmiany konstytucji. Stosuje się dwa terminy „ustawa konstytucyjna" (*ustavni zakon*) i „zmiana" (*promjena*), choć w doktrynie kwestia ta nie jest podnoszona i ustawy o zmianie konstytucji określa się mianem ustaw konstytucyjnych[89].

Inicjatywę konstytucyjną posiadają następujące podmioty: 1/5 deputowanych, Prezydent Republiki oraz Rząd. Inicjatywa konstytucyjna ma charakter sformułowany i musi odpowiadać wymaganiom określonym w Regulaminie Saboru w odniesieniu do innych projektów ustawodawczych z zastrzeżeniem wynikającym z istoty projektu o zmianie konstytucji.

Procedurę tę podzielić można na kilka etapów. W pierwszym Sabor ustawową większością głosów podejmuje decyzję o rozpoczęciu prac nad zmianą konstytucji, po czym projekt kierowany jest do właściwego komitetu Saboru. Zgodnie z regulaminem Saboru komitetem właściwym do rozpatrzenia projek-

---

[88] Na temat pojęcia zmiany całkowitej i częściowej konstytucji patrz: B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 94–100.

[89] Np. Ustavni Zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine" 1997, br. 135; Promjena ustava Republike Hrvatske, *ibidem*, 2000, br. 113.

tu zmiany konstytucji jest komitet ds. konstytucji, regulaminu i systemu politycznego.

Po rozpatrzeniu projektu przez komisję przystępuje się do pierwszego czytania, które obejmuje przedstawienie stanowiska wnioskodawcy, ogólną debatę oraz sprawozdanie komisji na temat projektu. Następnie Sabor ustawową większością przyjmuje projekt zmiany konstytucji. Jeżeli wymagana większość została osiągnięta, Sabor przystępuje do drugiego czytania, które obejmuje debatę nad końcowym projektem zmiany konstytucji oraz prawo zgłaszania poprawek. Przysługuje ono każdemu deputowanemu, klubom parlamentarnym, organom roboczym Saboru i Rządowi. Składane są na piśmie wraz z uzasadnieniem. Po zakończeniu debaty i podjęciu decyzji przez Sabor w sprawie zgłoszonych poprawek podejmowana jest decyzja o uchwaleniu zmiany konstytucji. Dokonuje jej Sabor większością 2/3 głosów wszystkich deputowanych.

Konstytucja przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum zatwierdzającego. Jest to referendum fakultatywne. Może je zarządzić Sabor z własnej inicjatywy bądź na wniosek obywateli. Jeżeli do Saboru wpłynie wniosek o rozpisanie referendum poparty przez 10% uprawnionych do głosowania wyborców, referendum jest obligatoryjne. Referendum w sprawie projektu zmiany konstytucji może zarządzić również prezydent na wniosek Rządu, z kontrasygnatą premiera. Zmiana konstytucji wchodzi w życie, jeśli opowiedziało się za nią większość głosujących. Dla swej ważności referendum nie wymaga 50% frekwencji. Rozstrzygnięcie przyjęte w referendum jest wiążące. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż o ile ogłaszanie ustaw należy do kompetencji prezydenta, to zmianę konstytucji ogłasza Sabor Republiki Chorwacji. Ustawa o zmianie konstytucji nie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego, jednakże Trybunał może oceniać ją z punktu widzenia zachowania właściwej procedury[90].

W porządku konstytucyjnym Republiki Chorwacji obowiązuje praktyka, iż konstytucja jak również jej zmiany nie

[90] Takie stanowisko zajął Trybunał w swoim orzeczeniu z dnia 28 marca 2001 r. U-I/1631/2000, „Narodne novine" 2001, br. 27.

zawierają przepisów przejściowych i końcowych. W celu wprowadzenia w życie tych ustaw Sabor uchwala odrębną ustawę konstytucyjną, zawierającą normy regulujące tę kwestię[91].

4.2. FUNKCJA USTAWODAWCZA

Lektura chorwackiej konstytucji pozwala na dokonanie wyróżnienia trzech rodzajów ustaw w chorwackim porządku prawnym. Są to ustawy zwykłe, uchwalane zwykłą większością głosów w obecności większości deputowanych. Ustawy uchwalane większością bezwzględną wszystkich deputowanych i ustawy dotyczące praw mniejszości narodowych są uchwalane większością 2/3, czyli taką, jaką stosuje się do uchwalenia i zmiany konstytucji. Te dwie ostatnie ustawy do 2000 r. nazywane były w doktrynie organicznymi, a po nowelizacji konstytucji w 2000 r. pojęcie to stało się terminem konstytucyjnym[92]. Regulamin Saboru w art. 159 wśród aktów normatywnych uchwalanych przez Sabor obok ustaw (*zakon*) wymienia także kodeksy (*zakonik*), lecz tryb ich uchwalania nie różni się od zwykłego trybu ustawodawczego[93].

4.2.1. USTAWY KONSTYTUCYJNE

W Chorwacji miano takie nosi kilka aktów normatywnych. Termin ten stosuje się przede wszystkim do ustaw zmieniających konstytucję oraz do ustaw wprowadzających w życie no-

[91] Przykładowo w odniesieniu do ostatniej nowelizacji konstytucji była to ustawa z 22 października 2010 r., chociaż sama zmiana została przez Sabor uchwalona 16 czerwca 2010 r. Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvtatske, „Narodne novine" 2010, br. 121.

[92] S. Sokol, *Temeljna pitanja*…, s. 304.

[93] Przykładem kodeksu obowiązującego w Chorwacji jest kodeks morski. Pomorski Zakonik, „Narodne novine" 2004, br. 181; 2007, br. 76; 2008, br. 146; 2011, br. 61; 2013, br. 56.

welizacje konstytucyjne[94]. Ponadto miano takie noszą również ustawa o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawa o prawach mniejszości narodowych. W przeszłości w systemie chorwackim używano także tej formy ustawy do uzupełnienia postanowień konstytucji w dziedzinach przez nią nieregulowanych. Sytuacja ta dotyczyły ustawy konstytucyjnej o czasowej niezdolności prezydenta do pełnienia urzędu. W doktrynie chorwackiej pod wpływem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego za ustawę konstytucyjną uznaje się tylko ustawę o Trybunale Konstytucyjnym[95]. Natomiast ustawę dotyczącą praw mniejszości narodowych, mimo że formalnie nosi takie miano (*ustavni zakon*), traktuje się jako ustawę organiczną, a nie konstytucyjną[96]. W chorwackiej nauce podnosi się, że sama nazwa nie jest wystarczająca do uznania aktu prawnego za ustawę konstytucyjną. Konieczne jest, by akt ten przyjmowany był w procedurze takiej, w jakiej dokonuje się zmiany konstytucji[97].

4.2.2. TRYB USTAWODAWCZY

Prawodawca chorwacki przyjął klasyczne rozwiązania w wyznaczeniu kręgu podmiotów wyposażonych w inicjatywę ustawodawczą[98]. Zgodnie z art. 85 Konstytucji inicjatywę

---

[94] W związku z tym, że zmian tych było kilka, podaję tylko przykładowe ustawy konstytucyjne, które wprowadzały w życie zmiany konstytucji: Ustavni zakon za provedbu Ustave Republike Hrvatske, „Narodne novine" 1990, br. 56; Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvtatske, *ibidem*, 2001, br. 28.

[95] J. Crnić, *Ustavni sud Republike Hrvatske: iskustva i perspektive*, „Politička misao" 2001,vol. XXXVIII, br. 4, s. 130; J. Omejec, *Kontrola ustavnosti ustavnih normi (ustavnih amandmana i ustavnih zakona)*, „Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske" 2010, vol. 1, br. 1, s. 26–28.

[96] Trybunał uznał, że o charakterze ustawy decyduje nie jej nazwa, a jej natura prawna, gdyż ustawa ta nie jest ani uchwalana, ani zmieniana w trybie właściwym dla zmiany konstytucji. Patrz orzeczenie T.K. U-I-774/2000, „Narodne novine" 2000, br. 1.

[97] J. Omejec, *op. cit.*, s. 26–28.

[98] S. Bożyk, *Partie…*, s. 122.

ustawodawczą posiadają: każdy deputowany, organy robocze Saboru (czyli komitety i komisje) oraz Rząd. Artykuł 132 Regulaminu Saboru prawo to przyznaje również klubom deputowanych. Ponadto na podstawie art. 42 Regulaminu każdy obywatel ma prawo zwrócić się do Saboru z petycją w sprawie uchwalenia bądź nowelizacji ustawy. Ma ona charakter inicjatywy ustawodawczej niezwiązanej[99]. Memoriał taki składa się na ręce Przewodniczącego Saboru, który przekazuje tę propozycje właściwym organom roboczym, a te w terminie 3 miesięcy są zobowiązane poinformować zgłaszającego o rezultatach swojej pracy. Podobnie jak w innych państwach i w Chorwacji to Rząd jest głównym inicjatorem procesu ustawodawczego[100].

Postępowanie ustawodawcze można podzielić na dwie fazy. Pierwsze, wstępne, obejmuje: wniesienie projektu oraz pracę nad projektem w komitetach Saboru, oraz drugie, zasadnicze, obejmujące debatę i zatwierdzenie projektu ustawy na posiedzeniu Saboru oraz dyskusję na posiedzeniu plenarnym wraz ze zgłaszaniem poprawek i kończące się głosowaniem nad przyjęciem ustawy[101]. Projekt ustawy musi zawierać konstytucyjną podstawę do jego uchwalenia, wskazanie skutków wynikających z uchwalenia ustawy, określenie źródeł finansowania zmian wprowadzonych ustawą, treść projektu wraz z uzasadnieniem a w przypadku ustawy nowelizującej inne ustawy także treść nowelizowanych przepisów. Przy czym, regulamin nie wskazuje, jakie powinny być niezbędne elementy uzasadnienia dołączonego do projektu, tym samym uzasadnienie to zasadniczo nie jest badane z punktu widzenia formalnego. Jedyny konieczny warunek uzasadnienia

[99] W literaturze określa się ją także mianem ogólnej lub jednolitej. Patrz S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich, Studium prawno-porównawcze*, Rzeszów 2005, s. 20; J. Karp, M. Grzybowski, *System*..., s. 45.

[100] A. Bačić, *Parlamentarno pravo*…, s. 269; D. M. Olson, *Demokratyczne instytucje legislacyjne*, Warszawa 1998, s. 97.

[101] J. Karp, M. Grzybowski, *Sabor*…, s. 28–29.

wynikający z postanowień Regulaminu to obowiązek wskazania przez wnioskodawcę proponowanej wykładni poszczególnych przepisów projektu. Może on także zawierać alternatywne propozycje dla unormowania poszczególnych kwestii. Wnioskodawca zobowiązany jest także do wskazania osoby uprawnionej do reprezentowania projektu w toku prac nad nim w postępowaniu ustawodawczym. Projekt kierowany jest do Przewodniczącego Saboru, który dokonuje jego rejestracji, a następnie przekazuje go deputowanym, premierowi, o ile wnioskodawcą nie jest Rząd, oraz wszystkim komitetom Saboru, wyznaczając jednocześnie jeden komitet jako wiodący w pracach nad projektem ustawy (art. 140)[102].

Artykuł 134 Regulaminu stwarza możliwość przeprowadzenia debaty wstępnej nad projektem, która może się odbyć na posiedzeniu Saboru lub jednego z jego komitetów. Decyzję w tej sprawie podejmuje Sabor z własnej inicjatywy lub na wniosek inicjatora ustawy. Wnioskodawca jest zobowiązany do uwzględnienia wyników debaty w przygotowaniu ostatecznej wersji projektu. Komitety Saboru zajmują stanowisko w sprawie wszystkich elementów projektu związanych z ich zakresem działania, a komitet ustawodawczy co do jego konstytucyjnych podstaw. Jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenia finansowe państwa, obligatoryjna jest opinia komitetu finansów i budżetu co do istnienia środków koniecznych do realizacji ustawy. Po rozpatrzeniu projektu przez komitety, komitet wiodący przedkłada Saborowi sprawozdanie, w którym przedstawia swoje stanowisko i opinie innych komitetów. Sprawozdanie to Przewodniczący Saboru przekazuje: wnioskodawcy, przewodniczącym komitetów oraz deputowanym. Wstępny etap pracy nad projektem kończy się wraz z wyznaczeniem przez komitet wiodący deputowanego sprawozdawcę, który będzie prezentował stanowisko komitetu na posiedzeniu plenarnym.

---

[102] Rozwiązanie to jest często spotykane we współczesnym parlamentaryzmie. Patrz D.M. Olson, *op. cit.*, s. 83.

Pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu plenarnym Saboru i obejmuje: wystąpienie wnioskodawcy, ogólną debatę na temat projektu oraz dyskusję nad jej poszczególnymi elementami, oraz opinie organów roboczych. Prawo do udziału w debacie posiadają: wnioskodawca, deputowani oraz przedstawiciel Rządu. Na tym etapie postępowania Sabor może skierować projekt do dalszych prac bądź odrzucić go jako bezzasadny, co powoduje niemożność jego ponownego zgłoszenia w terminie 3 miesięcy. Do zakończenia pierwszego czytania wnioskodawca może także wycofać projekt. Jeżeli Sabor nie odrzuci projektu ustawy, wnioskodawca jest w terminie 6 miesięcy zobowiązany do przygotowania końcowego projektu ustawy. Za zgodą wnioskodawcy końcowy projekt ustawy może zostać przygotowany przez komitet Saboru lub Rząd. W takim wypadku w dalszym postępowaniu ustawodawczym pierwotny inicjator ustawy przestaje go reprezentować. Sabor może także zlecić przygotowanie dodatkowego projektu końcowego przez komitet Saboru, obok projektu wnioskodawcy. Końcowy projekt ustawy musi zawierać te same elementy, jakie Regulamin wymaga od pierwotnego projektu ustawy, z tym że w wersji końcowej wnioskodawca musi wskazać, jakie są różnice między projektem pierwotnym a jego ostateczną wersją.

Drugie czytanie obejmuje debatę nad tekstem końcowym projektu oraz nad zgłoszonymi poprawkami. Poprawki do końcowego projektu ustawy w formie pisemnej zgłosić mogą: każdy deputowany, klub parlamentarny, komitety Saboru i Rząd. Poprawki składa się na ręce Przewodniczącego Saboru do końca drugiego czytania. Przewodniczący Saboru przekazuje je deputowanym, wnioskodawcy, Rządowi oraz właściwym organom roboczym, które przedstawić mają opinię dotyczącą zgłoszonych poprawek. Jeżeli poprawka została zgłoszona do końca drugiego czytania przez wnioskodawcę za zgodą Saboru bądź przez inny uprawniony podmiot do zgłaszania poprawek, za zgodą wnioskodawcy, staje się ona częścią projektu

i nie przeprowadza się nad nią odrębnego głosowania. Jeżeli Rząd nie jest wnioskodawcą, głosowanie odbywa się zawsze nad tymi poprawkami, które nie zostały przez Rząd zaakceptowane. Poprawki głosowane są według kolejności artykułów. Jeżeli do określonego artykułu zgłoszonych zostało kilka poprawek, o kolejności ich głosowania decyduje Przewodniczący Saboru. Jeżeli w toku głosowania okaże się, że w odniesieniu do konkretnego artykułu zostało przegłosowanych kilka poprawek, które pozostają ze sobą w sprzeczności, wówczas za przegłosowaną uznaje się poprawkę, która została uchwalona jako ostatnia w kolejności. Po zakończeniu debaty i podjęciu decyzji w sprawie poprawek Sabor większością głosów w obecności co najmniej połowy wszystkich deputowanych uchwala ustawę. Jeżeli tekst końcowy projektu zawiera dużo poprawek w stosunku do projektu pierwotnego ustawy lub gdy zgłoszone poprawki znacznie zmieniają końcowy tekst ustawy, na żądanie wnioskodawcy bądź na podstawie decyzji Saboru przeprowadza się trzecie czytanie.

Trzecie czytanie odbywa się według zasad przewidzianych w Regulaminie dla drugiego czytania[103]. Praktyka wskazuje, że do uchwalania ustaw w trzecim czytaniu dochodzi niezmiernie rzadko; w pierwszej dekadzie niepodległości miało to miejsce w odniesieniu do około 5% ustaw[104]. Ustawy uchwalone przez Sabor podpisuje Przewodniczący Saboru. Do kompetencji prezydenta należy natomiast zarządzenie ich publikacji, w terminie 8 dni od daty ich uchwalenia. Aczkolwiek praktyka polityczna wskazuje, że często następuje to w terminie krótszym niż wskazany art. 89 Konstytucji.

Postępowanie ustawodawcze jest często krytycznie oceniane w chorwackiej literaturze przedmiotu. Główne zarzuty dotyczą pośpiechu w pracach ustawodawczych, które często wpływają na niską jakość prawa. Zarzuty dotyczą także

[103] S. Sokol, *Temeljna pitanja…*, s. 308.
[104] N. Zakošek, *op. cit.*, s. 109.

udziału obywateli w tym procesie. Praktyka pokazuje, że udział obywateli i organizacji społecznych w postępowaniu ustawodawczym napotyka na duże trudności. Najczęstsze zastrzeżenia dotyczą braku jawności w procesie przygotowywania projektów ustaw. Projekty ustaw publikowane są dopiero po ich przyjęciu na posiedzeniu Rządu. Ponadto wskazuje się na brak konsultacji społecznych i dostępności informacji wynikający z niedostatecznych obowiązków prawnych do ich prowadzenia oraz uchwalania dużej liczby ustaw w trybie pilnym[105]. Przykładem niskiego poziomu procesu legislacyjnego może być choćby postępowanie z ustawą o szkolnictwie wyższym. Konsultacje prowadzone w tej sprawie trwały raptem 19 dni, a organy fachowe powołane do konsultacji pozbawione były jakiejkolwiek legitymacji i reprezentatywności środowiska[106].

Próbą poprawy tego stanu rzeczy była nowelizacja ustawy o prawie dostępu do informacji dokonana w 2010 r.[107] W art. 20 ust. 2 ustawa nakłada obowiązek na organy władzy, do których kompetencji należy przygotowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych, ich publikowanie, w celu zapoznania się z nimi przez zainteresowanych. Badania prowadzone przez organizacje pozarządowe wskazują, że przed ich uchwaleniem tylko niecałe 9% projektów zostało wcześniej upublicznione[108]. Podobne cele przyświecały prawodawcy, gdy zdecydował się na uchwalenie kolejnej ustawy dotyczącej procesu ustawodawczego. 1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa o ocenie skutków przepisów[109], która nakłada obowiązek na Sabor uchwalenia rocznego planu normatywnej aktywności, prowadzenia konsultacji społecznych w procesie

[105] S. Barić, *op. cit.*, s. 263.

[106] *Ibidem*, s. 262.

[107] Zakon o pravu na pristup informacijama, „Narodne novine" 2003, br. 172; 2010, br. 144; 2011, br. 77.

[108] S. Barić, *op. cit.*, s. 261–262.

[109] Zakon o procjeni učinaka propisa, ,,Narodne novine" 2011, br. 90.

przygotowywania projektów ustawodawczych oraz dokonania analizy ich skutków gospodarczych, finansowych i społecznych[110].

4.2.3. TRYB PILNY

Konstytucja nie przewiduje w swoich przepisach pilnego trybu ustawodawczego, jednakże Regulamin Saboru daje możliwość korzystania z takiej procedury. Artykuł 162 pozwala na zastosowanie trybu pilnego, gdy wymagają tego względy obrony, inne szczególnie uzasadnione interesy państwa oraz w celu uniemożliwienia lub usunięcia większych wstrząsów w gospodarce. Regulamin Saboru pozwala ponadto w trybie pilnym uchwalać ustawy dostosowujące prawo chorwackie do prawa UE. Czyni się tak na żądanie wnioskodawcy, jednakże trybu tego nie można stosować, gdy komitet ds. konstytucji, regulaminu i systemu politycznego lub komitet ds. ustawodawstwa uznają, że projekt jest niezgodny z konstytucją lub systemem prawnym państwa. Wniosek o nadanie trybu pilnego ustawie może złożyć Rząd, klub deputowanych, który liczy co najmniej 15 członków, kluby deputowanych, które posiadają razem więcej niż 15 członków, oraz 25 deputowanych. Wniosek ten składa się do Przewodniczącego Saboru najpóźniej 24 godziny przed ustaleniem porządku dziennego obrad oraz końcowy projekt ustawy, która musi spełniać wszystkie wymogi zwykłego projektu. Przewodniczący Saboru niezwłocznie kieruje projekt do właściwych komitetów roboczych. Jeżeli Przewodniczący nie umieścił rozpatrzenia prawidłowo złożonego wniosku w porządku dziennym obrad, wnioskodawca może zażądać umieszczenia go w dziennym porządku już w czasie posiedzenia Saboru i wtedy Sabor decyduje o umieszczeniu tego punktu w porządku obrad. Uchwalanie ustawy w trybie pilnym powoduje, że pierwsze i drugie czytanie ustawy odbywa się

[110] S. Barić, *op. cit.*, s. 263.

jednocześnie. Regulamin Saboru, a tym bardziej konstytucja, nie wskazują wyraźnie, jaki jest dopuszczalny zakres przedmiotowy ustaw uchwalanych w trybie pilnym. Z norm konstytucji wynika, że w trybie tym nie powinny być uchwalane zmiany konstytucji, ustawy organiczne i ustawa budżetowa, gdyż dla ich uchwalenia przewiduje się odrębne procedury. Jednakże w praktyce często zdarzało się, że wśród ustaw uchwalanych w trybie pilnym były ustawy nie tylko o charakterze ustrojowym, lecz wręcz ustawy organiczne, w tym ustawa o Obrońcy Praw Ludu.

W chorwackiej praktyce parlamentarnej widać wyraźnie, że instytucja trybu pilnego jest niezwykle często stosowana. W pierwszym roku działania Saboru (od 1990 r.) ponad 70% ustaw uchwalono w trybie pilnym, wśród nich tak znaczące jak choćby ustawa konstytucyjna o Trybunale Konstytucyjnym, chociaż sama konstytucja nie przewiduje takiego trybu. Co więcej, w praktyce deputowani bardzo często otrzymywali tekst projektu ustaw w dniu, w którym odbywały się głosowania nad ich przyjęciem[111]. O ile proceder ten w początkowym okresie niepodległości można wytłumaczyć względami natury zewnętrznej, o tyle w późniejszym okresie, a w szczególności po zmianach systemowych z 2000 i 2001 r., jest to zadziwiające. Nastąpiła bowiem stabilizacja sytuacji politycznej w państwie. Tymczasem postępowanie parlamentu z korzystaniem z trybu pilnego nie uległo zmianie.

Ten stan rzeczy doskonale ilustrują dane z okresu 4. kadencji Saboru, kiedy ponad 65% ustaw zostało przyjętych w trybie pilnym[112]. W 2013 r. Sabor na 3. posiedzeniu uchwalił 38 ustaw, z czego 33 w trybie pilnym, co stanowi ponad 80% wszystkich projektów ustawodawczych, będących przedmiotem prac parlamentu na tym posiedzeniu, na 4. posiedzeniu – 62 ustawy, z czego 52 w trybie pilnym, na 5. posiedzeniu – 35 ustaw, z czego 20 w trybie

[111] B. Smerdel, *Organizacija vlasti prema Ustavu Republike Hrvatske*, „Zakonitost" 1991, gd. 45, br. 7–8, s. 778.

[112] Patrz przyp. 13 w: A. Bačić, *Parlamentarno pravo*..., s. 270.

pilnym, na 7. posiedzeniu – 45 ustaw, z czego 17 w trybie pilnym. W 7. kadencji Saboru doszło wręcz do tego, że uchwalenie ustawy w trybie pilnym nastąpiło z naruszeniem Regulaminu, który przewiduje, że wniosek o nadanie projektowi ustawy trybu pilnego musi być złożony na 24 godziny przed posiedzeniem. Sabor uchwalił bowiem ustawę w ciągu jednego dnia na pierwszym swoim posiedzeniu po wyborach, a więc na tym, na którym Sabor się ukonstytuował. Co więcej, ustawa tego samego dnia została podpisana przez prezydenta, tego samego dnia ogłoszona w publikatorze urzędowym „Narodne novine" i jeszcze do tego ustawa weszła w życie w dniu publikacji, mimo że we wcześniejszych swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny uznał to za sprzeczne z konstytucją[113].

Praktyka ta została także krytycznie oceniona przez Trybunał Konstytucyjny, który w ramach przysługującej mu funkcji sygnalizacyjnej w sprawozdaniu z 23 stycznia 2013 r. stwierdził, że pilny tryb ustawodawczy powinien być wyjątkiem, a nie regułą[114]. Trybunał w sprawozdaniu wskazał, że praktyka uchwalania ustaw w trybie pilnym narusza fundamenty parlamentaryzmu i stawia pod znakiem zapytania demokratyczne procedury, nie wspominając o tym, że uniemożliwia prowadzenie debat dotyczących ważnych problemów społecznych i nie uła-

[113] Trybunał Konstytucyjny uznał, że sformułowanie używane w przepisach końcowych ustaw, że ustawa wchodzi w życie w dniu publikacji, jest sprzeczne z art. 90 Konstytucji, gdyż zgodnie z jego brzmieniem ustawy mogą wejść w życie po ich publikacji, tym samym najwcześniejszym momentem wejścia w życie ustawy jest pierwszy dzień po jej publikacji. Patrz orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2012 r., br. U-I/396/2008, U-I/1925/2008, „Narodne novine" 2012, br. 66; z dnia 23 stycznia 2013, br. U-I-3845/2006, *ibidem*, 2013, br. 12.

[114] Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego uprawnia go do informowania Saboru o konstytucyjności obowiązujących aktów prawnych i występowaniu luk w prawie wynikających z zaniechań ustawodawczych Saboru. Sprawozdanie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2013, *Izvješće o postupcyma donošenja zakona i o poslovniku Hrvatskog Sabora*, br. U-X/99/2013, ,,Narodne novine" 2013, br. 12.

twia rozwoju kultury dialogu, koniecznego dla społeczeństwa demokratycznego. Prawo tak tworzone może prowadzić do podważenia zaufania obywateli do instytucji demokratycznych i jest niezgodne z europejskimi standardami. Trybunał przypomina prawodawcy, że stosowanie trybu pilnego jest dopuszczalne w warunkach określonych Regulaminem Saboru, tzn. gdy wymagają tego względy obrony, inne szczególnie uzasadnione interesy państwa oraz w celu uniemożliwienia lub usunięcia większych wstrząsów w gospodarce. Ważne jest przy tym, aby te przyczyny zostały wyraźnie wskazane w samym uzasadnieniu ustawy i nie powinny mieć charakteru ogólnego. W omawianym sprawozdaniu Trybunał Konstytucyjny zauważył, że Rząd ponadto nadużywa tego przepisu Regulaminu i traktuje go jako regułę, według której postępuje ze wszystkimi projektami ustawodawczymi związanymi z prawem UE, podczas gdy powinien stosować ten instrument jako wyjątkowy sposób tworzenia prawa. W literaturze wskazuje się ponadto, że uchwalanie dużej liczby ustaw w trybie pilnym powoduje niską jakość prawa[115].

4.2.4. USTAWY ORGANICZNE

Artykuł 83 Konstytucji przewiduje dwa rodzaje ustaw organicznych. Pierwsze dotyczą wyłącznie praw mniejszości narodowych. Sabor uchwala je większością 2/3 głosów wszystkich deputowanych. Drugi rodzaj ustaw organicznych jest uchwalany większością bezwzględną wszystkich deputowanych. Ustawy te dotyczą wolności i praw człowieka i obywatela, systemu wyborczego, ustroju, zakresu i trybu działania organów władzy państwowej oraz ustroju i zakresu działania samorządu lokalnego i regionalnego. To drugie sformułowanie określające zakres przedmiotowy ustaw organicznych rodzi w literaturze

[115] S. Barić, *op. cit.*, s. 263.

przedmiotu uzasadnione wątpliwości[116]. W zakresie ustawodawstwa państwowego trudno znaleźć ustawę, która w ogóle nie dotyczyłaby, w ten czy inny sposób, choćby niektórych konstytucyjnych wolności i praw. W związku tym, że szeroka interpretacja art. 83, która za ustawę organiczną uznawałaby każdą ustawę dotyczącą praw jednostki, zacierałaby różnicę między ustawodawstwem zwykłym a ustawodawstwem organicznym. Trybunał Konstytucyjny w 2003 r.[117] zajął stanowisko, iż ustawami organicznymi są tylko te ustawy, które regulują konkretnie zagwarantowane przez konstytucję osobiste i polityczne wolności i prawa człowieka, jako fundamentalne wartości konstytucyjne wynikające z art. 3 Konstytucji. Ich treść, odróżniając je od gospodarczych, socjalnych i kulturalnych praw, określone są konstytucją i zagwarantowane prawną ochroną na narodowym i międzynarodowym poziomie.

Zasadniczo akceptowane stanowisko Trybunału posiada jednak i słabe strony. Podstawowe zastrzeżenia wiążą się z tym, że taka interpretacja pozwala przekazać w drodze delegacji Rządowi do regulacji dekretowej materii ustawowych, które raczej nie powinno się regulować w innej formie aktu normatywnego niż ustawą[118]. Wydaje się, że obecna regulacja nie daje możliwości optymalnego rozwiązania tego problemu, a jedynym wyjściem byłaby stosowna nowelizacja konstytucji. Sytuacja ta rodzi bowiem wątpliwości co do jednoznacznej oceny, jakie materie powinny należeć do ustawodawstwa organicznego. Jak widać po analizie orzecznictwa Trybunału, parlament też tego nie wie, gdyż zdarza mu się uchwalać ustawy w trybie zwykłym, podczas gdy zdaniem Trybunału powinny być uchwalane w trybie właściwym dla ustawodawstwa organicznego[119].

---

[116] *Ibidem*, s. 139.

[117] Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2003 r., br. U-I-2566/2003, U-I-2892/2003, „Narodne novine" 2003, br. 190.

[118] S. Barić, *op. cit.*, s. 140–141.

[119] Taki los spotkał np. ustawę o mediach z 2003 r., która została uznana przez Trybunał za niekonstytucyjną ze względu na niewłaściwy tryb jej

4.2.5. BUDŻET

Wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w odniesieniu do budżetu przysługuje Rządowi. Tryb przygotowania projektu budżetu określa ustawa o budżecie[120]. Przyjętą w Chorwacji zasadą jest, że projekt budżetu na przyszło rok zawiera także prognozę budżetową na dwa kolejne lata. Odpowiedzialne za przygotowanie projektu budżetu jest Ministerstwo Finansów, które do początku lipca jest zobowiązane do przedstawienia Rządowi strategii polityki fiskalnej na następny rok. Na początku sierpnia Ministerstwo Finansów tworzy ramowy projekt budżetu, który zostaje przekazany podmiotom finansowanym z budżetu państwa. Na podstawie tego dokumentu podmioty te formułują własne wnioski, któ-

---

uchwalenia. Patrz Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2004 r., br. U-I/3438/2003, „Narodne novine" 2004, br. 15. Jak również ustawę o Obrońcy Praw Ludu, patrz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 2012 r., br. U-I/5654/2011, *ibidem*, 2012, br. 20, oraz ustawę o równouprawnieniu płci. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2008 r., br. U-I/2696/2003, *ibidem*, 2008, br. 14. Materie tych ustaw Trybunał uznał za należące do materii ustawodawstwa organicznego. Z drugiej strony za materię nie należącą do ustawodawstwa organicznego Trybunał uznał prawo łaski, co może budzić wątpliwości z punktu widzenia przedmiotu ustawy. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2011 r., br. U-I/957/2007, *ibidem*, 2011.

[120] Zakon o proračunu, „Narodne novine" 2008, br. 87; 2012, br. 136. W Chorwacji budżet państwa nosi nazwę Państwowego Budżetu (*Državni proračun Republike Hrvatske*) i zawiera zestawienie dochodów i wydatków. Oprócz niego w Chorwacji uchwala się także corocznie ustawę o wykonaniu państwowego budżetu Republiki Chorwackiej (zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske). Oba te akty uchwalane są w tym samym czasie i ogłaszane w tych samych numerach dzienników urzędowych. Budżet i ustawa o jego wykonaniu na rok 2013 opublikowana została w tym samym numerze „Narodnych novin". Državni proračun Republike Hrvatske za 2013. godinu i projekcije za 2014. i 2015. godinu; Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu, „Narodne novine" 2012, br. 139.

re przesyłają do Ministerstwa Finansów. Następnym krokiem jest przygotowanie przez ministerstwo pierwszego projektu budżetu, a po określeniu źródeł finansowania deficytu budżetowego końcowego projektu budżetu. W terminie do 10 listopada ministerstwo jest zobowiązane skierować na posiedzenie Rządu końcowy projekt budżetu. Po akceptacji przez Rząd końcowej wersji budżetu jest on kierowany do parlamentu. Powinno to nastąpić w terminie do 15 grudnia. Sabor może przystąpić do debaty nad projektem po upływie 3 dni od jego wniesienia.

Tryb uchwalania budżetu nie różni się szczególnie od zwykłego postępowania ustawodawczego. Parlament powinien uchwalić budżet do końca roku budżetowego[121]. Termin ten ma charakter instrukcyjny. W obecnej 7. kadencji Saboru zdarzyło się, że budżet został uchwalony dopiero 14 lutego[122]. Dopóki jednak, gdy Sabor nie naruszy 120-dniowego terminu na uchwalenie budżetu od dnia wniesienia projektu przez Rząd, nie rodzi to żadnych konsekwencji prawnych. W przypadku uchybienia temu terminowi prezydent może skrócić kadencję Saboru. W pracach parlamentarnych kluczową rolę odgrywają komitety: do spraw finansów i budżetu państwowego i komitet do spraw ustawodawczych. W debacie nad budżetem w pierwszej kolejności przemawia premier, po nim minister finansów następnie przedstawiciele komitetów roboczych, a na końcu deputowani[123]. Zgodnie z ustawą o budżecie poprawki do projektu budżetu, które prowadzą do zwiększenia planowanego deficytu budżetowego, mogą zostać zaakceptowane pod warunkiem, że wnioskodawca wskaże propozycje odpowiedniego zmniejszenia wydatków w innej części budżetu. Sabor po przeprowadzeniu analizy projektu na

[121] J. Karp, M. Grzybowski, *Sabor*…, s. 34.

[122] Državni proračun Republike Hrvatske za 2012. godinu i projekcije za 2013. i 2014. godinu, „Narodne novine" 2012, br. 24.

[123] M. Kasapović, *Proračunska politika Sabora*, [w:] M. Kasapović (red.), *Hrvatska politika 1990–2000,* Zagreb 2001, s. 157.

posiedzeniach komitetów roboczych i przeprowadzeniu debaty uchwala budżet zwykłą większością głosów. Jeżeli Sabor nie uchwali budżetu przed rozpoczęciem roku budżetowego, plan dochodów i wydatków państwa realizowany jest na podstawie uchwalanej przez Sabor decyzji o tymczasowym finansowaniu.

4.3. FUNKCJA KONTROLNA

Funkcje kontrolne parlamentu należą do klasycznych funkcji legislatywy. Parlamentarną kontrolę w doktrynie określa się jako

> parlamentarny proces nadzoru i decydowania o sposobie zachowania się innych organów, a w szczególności rządu i administracji, przy możliwości bezpośredniego lub pośredniego stosowania określonych środków i sankcji w stosunku do tego zachowania się w toku czterech faz: pozyskiwania informacji, przetwarzania informacji, oceny informacji i na zakończenie wyrażenie politycznego stanowiska względnie podjęcia prawnie wiążących decyzji[124].

Do najczęściej wymienianych w literaturze form kontroli parlamentarnej należą: udzielanie rządowi absolutorium, powołanie przez parlament specjalnych organów pomocniczych, którym powierza się kontrolę nad finansami publicznymi, ratyfikacja umów międzynarodowych lub wyrażanie zgody na ich ratyfikacje, rezolucje parlamentu i jego komisji, wysłuchiwanie sprawozdań z działalności innych naczelnych organów państwowych, interpelacje i pytania deputowanych, działalność kontrolna komisji parlamentarnych[125]. Ponadto, w ramach kompetencji kontrolnych parlamentu znajdują się instrumenty związane z egzekwowaniem odpowiedzialności politycznej

[124] Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s.168.

[125] B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentaryzmie państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 15.

rządu[126]. W szczególności w systemie parlamentarnym kontrolę parlamentarną należy analizować w ścisłym związku z zasadą odpowiedzialności rządu[127].

Spośród przypisywanych parlamentowi narzędzi sprawowania funkcji kontrolnej chorwacki Sabor dysponuje szerokim wachlarzem uprawnień. Poza udzielaniem Rządowi absolutorium, dysponuje wszystkimi wymienionymi powyżej instrumentami kontroli parlamentarnej.

W literaturze przedmiotu dokonuje się niekiedy klasyfikacji instrumentów kontroli parlamentarnej z punktu widzenia podmiotów nimi dysponujących na kontrolę sprawowaną przez parlament jako całą izbę, kontrolę sprawowaną przez organy parlamentu oraz kontrolę wykonywaną indywidualnie przez parlamentarzystów[128]. Stosując proponowaną klasyfikację, można podzielić w podobny sposób uprawnienia kontrolne Saboru.

Wśród uprawnień kontrolnych przysługujących całej izbie znajdują się: ratyfikowanie umów międzynarodowych, egzekwowanie odpowiedzialności politycznej w stosunku do Rządu i poszczególnych ministrów[129] oraz kontrola sprawowana za pośrednictwem innych organów państwowych.

Konstytucja nie wskazuje, jakiego rodzaju umowy wymagają potwierdzenia faktu ich zawarcia przez Sabor. Tę kwestię precyzuje ustawa o zawieraniu i wykonywaniu umów międzynarodowych[130]. Zgodnie z art. 18 ustawy Sabor dokonuje ratyfikacji umów międzynarodowych, które wymagają uchwalenia lub zmiany obowiązujących ustaw oraz umów wojskowych i politycznych, które rodzą zobowiązania finansowe Republiki

---

[126] M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 11.

[127] R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 274; J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 207.

[128] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 1999, s. 547–548.

[129] Odpowiedzialność polityczna Rządu została omówiona w rozdziale VII.

[130] Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, „Narodne novine" 1996, br. 28.

Chorwacji. Praktyka przyjęta w Chorwacji jest taka, że Sabor dokonuje ratyfikacji umów międzynarodowych w drodze ustawy, choć ani z przepisów konstytucji, ani ustawy o zawieraniu i wykonywaniu umów międzynarodowych nie wynika obowiązek zachowania tej formy. Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy umów wymagających ratyfikacji dokonanej przez Sabor, fakt, że parlament w formie ustawy ratyfikuje umowy, które wpływają na system prawny państwa, nie rodzi zdziwienia.

Sabor sprawuje kontrolę nad działalnością Rządu i innych organów administracji państwowej za pośrednictwem Państwowego Urzędu Rewizyjnego, który może podejmować kontrolę z własnej inicjatywy lub na wniosek Saboru[131]. Przy czym wniosek Saboru nie jest dla Urzędu Rewizyjnego wiążący. Główny Państwowy Rewizor jest zobowiązany informować Sabor o pracach Urzędu, którym kieruje, jak również przedstawiać sprawozdanie z wykonania budżetu przez Rząd. Sprawozdanie ze swojej działalności Urząd przedstawia Saborowi do końca roku, a okres sprawozdawczy obejmuje czas od 1 października roku poprzedniego do 30 września roku bieżącego. Natomiast sprawozdanie z wykonania budżetu za miniony rok Państwowy Urząd Rewizyjny przedkłada Saborowi w terminie do 1 czerwca bieżącego roku.

Obowiązek informowania o swojej działalności ustawy nakładają także na inne organy władzy publicznej. Zgodnie z ustawą o prokuraturze państwowej Prokuratura Państwowa (državne odvetništvo) jest zobowiązana do składania corocznego raportu na temat stanu i trendów w przestępczości, jakie

[131] Zakon o Državnom uredu za reviziju, „Narodne novine" 2011, br. 80. Państwowy Urząd Rewizyjny pełni rolę zbliżoną do tej, jaką w Polsce sprawuje Najwyższa Izba Kontroli. Jest uprawniony do kontroli jednostek sektora państwowego, jednostek lokalnego i regionalnego samorządu, państwowych osób prawnych, osób prawnych założonych przez samorząd terytorialny, osób prawnych, w których państwo lub jednostki samorządu terytorialnego posiadają udziały większościowe, a także osób prawnych, które korzystają z funduszy unijnych lub innych funduszy publicznych.

wystąpiły w minionym roku, w sprawach związanych z ochroną interesów majątkowych Republiki. Raport ten może zawierać propozycje zmian w systemie prawnym państwa. Jednocześnie może stanowić podstawę do wyciągnięcia konsekwencji wobec właściwych ministrów[132]. Doroczne sprawozdania ze swojej działalności składają także Obrońca Praw Ludu oraz Obrońca Praw Dziecka (*pravobranitelj za djecu*).

Obowiązek informowania o swoich działaniach parlamentu nałożony jest także na Rząd. Na wniosek Saboru Rząd jest zobowiązany do przedstawienia informacji o swojej pracy, realizowanej w całości lub w poszczególnych obszarach swej działalności, w tym o wykonaniu ustaw i innych przepisów prawa. Rząd jest ponadto dwukrotnie w ciągu roku zobowiązany do składania Saborowi sprawozdania z wykonania budżetu. W terminie do 15 lipca składa sprawozdanie z wykonania ubiegłorocznego budżetu, a do 5 sierpnia informuje o wykonaniu bieżącej ustawy budżetowej[133].

Kontrola sprawowana przez organy parlamentu powierzona jest komisjom i komitetom parlamentarnym. Mimo że w literaturze podkreśla się, że komisje parlamentarne są najskuteczniejszym środkiem kontroli parlamentarnej[134], chorwackie przepisy prawa nie regulują tego zagadnienia szeroko. Regulamin Saboru przyznaje komitetom parlamentarnym prawo żądania sprawozdań i informacji od ministrów i funkcjonariuszy, kierujących pracą innych organów administracji państwowej (art. 115). Są oni zobowiązani do informowania o zagadnieniach z zakresu działania swoich ministerstw oraz innych organów administracji, składania sprawozdania z wykonania ustaw, dostarczenia wszelkich informacji, których

---

[132] Zakon o državnom odvjetništvu, „Narodne novine" 2009, br. 76, 153; 2010, br. 116, 145; 2011, br. 57, 130.

[133] J. Karp, M. Grzybowski, *System*…, s. 57.

[134] J. Szymanek, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005, s. 360.

są w posiadaniu, oraz udzielania odpowiedzi na zadawane pytania. Przy czym Regulamin nie określa formy, w jakiej pytania te mogą być zadane, oraz nie wskazuje również na zasady udzielania odpowiedzi przez podmioty do tego zobowiązane. Prawo do informacji przysługuje wszystkich organom roboczym Saboru. W związku z tym, że Regulamin określa zakres przedmiotowy działania poszczególnych komitetów parlamentarnych, to ich aktywność, w tym także kontrolna, musi być podejmowana przez poszczególne komitety w ramach tego zakresu przedmiotowego. W doktrynie wskazuje się, że ze względu na ich właściwość rzeczową nie wszystkie komitety mogą realizować funkcję kontrolną parlamentu[135]. Analiza postanowień Regulaminu Saboru dotyczących zakresu przedmiotowego działania komitetów wskazuje, że uprawnienia kontrolne przysługują przede wszystkim tym komitetom stałym, których zakres działania odpowiada właściwości poszczególnych resortów. Poza prawem do żądania wyjaśnień komitety Saboru nie zostały uprawnione do podejmowania uchwał służących realizacji funkcji kontrolnej w formie rezolucji, poleceń czy postanowień, choć formę tę przewiduje regulamin parlamentu odnośnie do uprawnień Saboru.

Szczególnym instrumentem kontroli realizowanej przez organ parlamentu jest instytucja komisji śledczej. Komisja śledcza w chorwackim parlamentaryzmie, podobnie jak w wielu innych państwach europejskich, jest organem wewnętrznym parlamentu, który służy jego działalności[136]. Podstawy do powołania komisji śledczej wyznacza art. 92 Konstytucji. Funkcjonowanie komisji śledczej reguluje ustawa o komisji śledczej z 15 marca 1996 r.[137] W dotychczasowej praktyce parlamen-

[135] M. Kruk, *op. cit.*, s. 78.

[136] P. Czarny, *Komisje śledcze niemieckiego Bundestagu*, „Przegląd Sejmowy" 1999, nr 3, s. 62; A. Bagieńska-Masiota, *Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010, s. 9.

[137] Zakon o istražnim povjerenstvima, „Narodne novine" 1996, br. 24.

tarnej w Chorwacji kilkakrotnie doszło do ich powołania[138]. Ustawa o komisji śledczej uchwalona została przed zmianami konstytucji z 2001 r. i do tej pory nie została znowelizowana. W związku z tym wśród jej przepisów znajdują się i takie, które obecnie nie mogą być stosowane ze względu na ich sprzeczność z postanowieniami konstytucji[139]. Wniosek o powołanie komisji śledczej złożyć może 1/10 wszystkich deputowanych lub organ roboczy Saboru. Wniosek zawierać musi wskazanie celu i zakresu działania komisji. Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji zezwala na powołanie komisji śledczej w każdej sprawie dotyczącej interesu publicznego. Ustawa w art. 2 ust. 2 wskazuje, że w ramach interesu publicznego znajdują się kwestie związane w szczególności z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi wymienionymi w art. 3 Konstytucji[140], wolnościami i prawami człowieka i obywatela znajdującymi się w Rozdziale III Konstytucji, legalności działania organów państwowych, służb publicznych i publicznych osób prawnych, a także kwestii dotyczących moralności publicznej. Mimo że ustawa doprecyzowuje sformułowanie konstytucji, trudno uznać, że zawarte w niej wyjaśnienie interesu publicznego stanowi jakiekolwiek ograniczenie zakresu przedmiotowego uchwały powołującej konkretną

[138] Pierwsza komisja śledcza została powołana w 3. kadencji Saboru w 1996 r. Jej przedmiotem działania było zniknięcie dużych ilości pszenicy z rezerw państwowych. Kolejne były powołane w latach: 2000 (dotyczyła nieprawidłowości przy sprzedaży gazety „Večerni list"), w 2005 (dotyczyła upadku stoczni Viktor Lenac), w 2006 (w sprawie działalności ministra Radimira Čačića), w 2006 (dotyczyła afery zakupu ciężarówek przez Ministerstwo Obrony), w 2010 (w sprawie sprzedaży koncernu naftowego INA). www.tportal.hr (25.10.2012).

[139] M.in. ustawa dopuszcza możliwość powołania komisji śledczej przez Izbę Županii, która od 2001 r. już nie istnieje.

[140] Art. 3 Konstytucji: „Wolność, równość, równość narodów i równość płci, umiłowanie pokoju, sprawiedliwość społeczna, poszanowanie praw człowieka, nienaruszalność własności, poszanowanie natury i środowiska naturalnego, rządy prawa oraz demokratyczny system wielopartyjny stanowią najwyższe wartości porządku konstytucyjnego Republiki Chorwacji i podstawę interpretacji Konstytucji".

komisję śledczą, zwłaszcza że w ustawie prawodawca użył sformułowania „w szczególności".

Komisję powołuje Sabor większością głosów wszystkich deputowanych. W jej skład wchodzi od 5 do 15 deputowanych i musi odpowiadać politycznemu składowi parlamentu. Przewodniczącego komisji wybiera Sabor większością deputowanych z grona opozycji. Skład personalny komisji Sabor ustala zwykłą większością głosów. Ponadto Sabor wybiera spośród członków komisji wiceprzewodniczącego i sekretarza. Uchwała powołująca komisję musi określać czas jej trwania, który nie może być krótszy niż 2 miesiące i dłuższy niż 6. Jeżeli w czasie prac komisji zostanie wszczęte postępowanie sądowe w tym samym przedmiocie, komisja musi zakończyć swoją działalność. Nowa komisja śledcza, której przedmiot działania dotyczy przedmiotu działania wcześniej funkcjonującej komisji, nie może być powołana w terminie 6 miesięcy od zakończenia prac poprzedniej komisji. Komisja po powołaniu uchwala regulamin swojej pracy. Komisja obraduje na podstawie ustawy i swojego regulaminu oraz zasad postępowania administracyjnego[141]. W toku swojej pracy przeprowadza ona postępowanie wyjaśniające, w czasie którego może żądać udzielania informacji od innych organów państwowych, osób prawnych i obywateli.

Prace komisji są jawne, jednakże ze względu na ochronę tajemnicy wojskowej, handlowej lub prywatnej można przeprowadzać jej zamknięte posiedzenia. Komisja nie ma prawa natomiast przesłuchiwać w charakterze świadków osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy państwowej, wojskowej i służbowej, chyba że osoby te zostaną z zachowania tajemnicy zwolnione przez odpowiedni organ. Po zakończeniu pracy komi-

[141] Warto podkreślić, że prawodawstwo chorwackie różni się w tej mierze od tradycji kontynentalnej, w której komisje śledcze stosują elementy procedury karnej. L. Garlicki, *Uwagi do art. 111*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 1; B. Banaszak, *Komisje śledcze*…, s. 69.

sja jest zobowiązana do przedstawienia sprawozdania, w którym może zalecić podjęcie określonych działań przez Sabor. Treść sprawozdania odpowiada zdaniu większości deputowanych. Jeżeli jeden z członków komisji nie zgadza się ze zdaniem większości, może zażądać umieszczenia w sprawozdaniu swego zdania odrębnego.

Ustawa nie wskazuje jednakże na prawo do inicjowania przez komisję konkretnych procedur[142]. Prawo nie nakłada też na Sabor obowiązku ustosunkowania się do ustaleń komisji. Przygotowane sprawozdanie może zostać więc jedynie przyjęte do wiadomości przez parlament i nie prowadzić do podjęcia przez Sabor żadnych działań. Zestawiając instytucję komisji śledczej w prawodawstwie chorwackim z proponowanymi w literaturze jej klasyfikacjami, komisja śledcza w systemie chorwackim jest powoływana na wniosek większości, w celu wyjaśniania afer i skandali, której zadania można określić jako informacyjne[143]. Obserwacja praktyki parlamentarnej wskazuje, że do powołania stosownej komisji nie dochodziło wbrew woli większości rządzącej oraz że wyjaśnianie afer było ich podstawowym przedmiotem działania.

Kontrola realizowana indywidualnie przez deputowanych przybiera klasyczną dla współczesnego parlamentaryzmu formę interpelacji i pytań deputowanych[144]. Konstytucja z 1990 r. pierwotnie nie przewidywała instytucji interpelacji deputowanego, art. 86 przyznawał jedynie deputowanym prawo do kierowania zapytań do Rządu i poszczególnych

---

[142] Nie ma więc np. praw do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej, jak jest to choćby w Polsce. Patrz M. Zubik, *O zakresie i formach działania sejmowych komisji śledczych*, „Studia Iuridica" 2005, t. 44, s. 453.

[143] Na temat klasyfikacji komisji śledczych patrz: B. Banaszak, *Koncepcje komisji śledczych*, „Przegląd Sejmowy" 2006, nr 5, s. 16–23; A.J. Madera, *Sejmowe komisje śledcze. Polskie tradycje i doświadczenia ustrojowe*, Toruń 2011, s. 53–54.

[144] R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000, s. 306.

ministrów. Sama instytucja interpelacji była wszak znana systemowi chorwackiemu[145]. Regulamin Izby Przedstawicielskiej z 1992 r. w art. 187–193 dawał deputowanym do ręki ten instrument. Ten stan rzeczy zmienił się w momencie uchwalenia nowego Regulaminu z 1995 r.[146] W Regulaminie znalazły się wtedy pytania deputowanych jako jedyna forma prawa do informacji ze strony Rządu. O funkcjonowaniu instytucji interpelacji decydowały w Chorwacji postanowienia regulaminów parlamentu. Ten stan rzeczy zmieniły nowelizacje konstytucji z 2000 i 2001 r. Obecnie art. 86 przewiduje zarówno możliwość zadawania pytań, jak i interpelacji. Interpelacje zadać może 1/10 ogólnej liczby deputowanych, natomiast pytanie – pojedynczy deputowany, w szczegółach konstytucja odsyła do regulaminu izby. Zgodnie z jego postanowieniami deputowani interpelację składają na piśmie Przewodniczącemu Saboru, który przekazuje ją premierowi i pozostałym deputowanym. Interpelacja dotyczyć może działania Rządu lub poszczególnych ministrów. Adresat interpelacji zobowiązany jest do udzielenia odpowiedzi w formie pisemnej w ciągu 8 dni od dnia jej otrzymania i przekazania jej Przewodniczącemu Saboru.

Po zadaniu interpelacji przeprowadzana jest zawsze debata na następnym posiedzeniu Saboru po otrzymaniu odpowiedzi Rządu. Zasada ta nie obowiązuje w przypadku pytań deputowanych. Co więcej, Sabor po przeprowadzeniu debaty dotyczącej odpowiedzi na interpelacje w formie głosowania wyraża swoje zadowolenie z udzielonej odpowiedzi[147]. O wadze, jaką prawodawca chorwacki przywiązuje do tej instytucji, świadczy fakt, że Sabor po przeprowadzeniu debaty może wszcząć procedurę udzielenia wotum nieufności wobec pre-

[145] M. Jelušć, *Institucije odgovornosti vlade Saboru Republike Hrvatske*, „Zbornik Diplomatske Akademije" 1997, br. 2(1), s. 53.

[146] Poslovnik zastupničkog doma sabora Republike, „Narodne novine" 1995, br. 99; 1996, br. 8; 1998, br. 89.

[147] S. Sokol, *Temeljna pitanja…*, s. 309.

miera. Również praktyka wskazuje na duży ciężar gatunkowy interpelacji w chorwackim parlamentaryzmie; przykładowo w 5. kadencji Saboru zostało zgłoszonych tylko 8 interpelacji[148]. Tym samym zgłaszanie dużej liczby interpelacji można traktować jako instrument obstrukcji parlamentarnej. Jeżeli interpelacja zostanie odrzucona na posiedzeniu Saboru, kolejną w tej samej sprawie można złożyć dopiero po upływie 3 miesięcy.

W przypadku pytań deputowanych Regulamin przewiduje możliwość zadawania pytań pisemnych i ustnych. Pytania pisemne deputowani składają za pośrednictwem Przewodniczącego Saboru, a jego adresat zobowiązany jest do udzielenia odpowiedzi w ciągu 30 dni. Regulamin nie określa precyzyjnie różnicy między interpelacjami a pytaniami pisemnymi z punktu widzenia przedmiotu. Biorąc jednak pod uwagę różnice proceduralne, oczywiste wydaje się, że interpelacje dotyczą spraw większej wagi[149].

Pytania ustne zadawać można Rządowi lub pojedynczym członkom Rządu podczas przedpołudniowych posiedzeń Saboru[150]. Posiedzenie przedpołudniowe odbywa się na początku każdego posiedzenia, przed rozpoczęciem pierwszego punktu porządku dziennego obrad. Deputowani zrzeszeni w klubach deputowanych mogą zadać łącznie 40 pytań. Deputowani niezależni, mniejszości narodowych nie zrzeszeni w klubach oraz deputowani reprezentujący partie polityczne nie posiadające

---

[148] M. Škrabalo, *Hrvatski sabor*…, s. 208.

[149] Również w polskiej literaturze wskazuje się na podobne różnice między interprelacją a zapytaniem poselskim. Mimo że w obecnej regulacji normatywnej różnica ta staje się w pewnym stopniu umowna, rozróżnienie takie oparte na tradycyjnym podejściu jest wciąż dopuszczalne. Patrz L. Garlicki, *Uwagi do art. 115*, [w:] L. Garlicki (red.), *op. cit.*, t. II, s. 7; chociaż zmiany w Regulaminie Sejmu z 2003 r. istotnie obniżyły rangę interpelacji. Patrz M. Kruk, *Funkcja*…, s. 67; M. Stębelski, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 290–295.

[150] Czas na zadawanie pytań nazywany jest aktualnym czasem. M. Jelušić, *Institucije*…, s. 58.

klubu parlamentarnego mogą zadawać pytania na co drugim posiedzeniu. Liczbę pytań, które mogą zadać deputowani pojedynczego klubu parlamentarnego, ustala się, dzieląc liczbę członków klubu przez cztery. Przy nierównym wyniku dzielenia zaokrągla się go w górę. Pojedynczy deputowany może zadać najwyżej jedno. O zamiarze zadania pytania deputowany musi poinformować sekretariat parlamentu 24 godziny przed posiedzeniem. O kolejności zadawania pytań decyduje losowanie zorganizowane przez Przewodniczącego Saboru[151]. Pytanie ustne może dotyczyć spraw, na które odpowiedź nie wymaga konieczności przygotowania, a jego zadanie nie może przekraczać 2 min. Adresat pytania jest zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na tym samym posiedzeniu Saboru, na którym zostało zadane, chyba że uzna, że pytanie nie dotyczy jego obszaru działania. Jeżeli deputowany nie jest usatysfakcjonowany odpowiedzią, może zażądać jej przedstawienia na piśmie. Premier jest zobowiązany do zapewnienia obecności co najmniej połowy członków Rządu na posiedzeniu, przeznaczonym do zadawania pytań przez deputowanych.

W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę, że pewną formą realizacji funkcji kontrolnej przez parlament jest także podejmowanie działań o charakterze inspiracyjnym. Nie rodzą one prawnych obowiązków po stronie adresata, lecz mogą być uznane za sposób realizacji funkcji kontrolnej w szczególności w stosunku do rządu[152]. Chorwackie prawo także przewiduje instrumenty takiego działania parlamentu. Są to deklaracje, rezolucje i postanowienia. Szczególnie te ostatnie posiadają znaczenie w realizacji funkcji kontrolnej parlamentu, gdyż mogą zawierać adresowane do Rządu zobowiązanie do podjęcia określonych działań.

W systemie parlamentarnym kontrolę należy postrzegać nie tylko w aspekcie prawnego kształtu stosunków między

[151] We wcześniejszej regulacji decydowała o tym kolejność zgłoszeń.
[152] L. Garlicki, *Rada Ministrów*..., s. 147–148.

parlamentem a rządem, ale trzeba odnosić ją do politycznego kontekstu konstrukcji systemu parlamentarnego[153]. Cechą charakterystyczną dla systemu parlamentarnego jest jedność polityczna większości parlamentarnej i rządu. Zmienia ona znaczenie oraz sposób realizacji funkcji kontrolnej parlamentu nad rządem. Jak pisze L. Garlicki, tak długo, jak większość parlamentarna stanowi jedność polityczną z rządem, zarówno kontrola nad rządem, jak i egzekwowanie jego odpowiedzialności realizowane są za pomocą innych, głównie politycznych mechanizmów, a próby uruchamiania formalnych procedur w tym zakresie, podejmowane przez opozycję, nie mają szans powodzenia. Rozważania o funkcji kontrolnej wymagają więc oddzielenia instrumentów, które mogą być wykorzystywane przez większość parlamentarną i opozycję[154]. Wszelkie instrumenty kontroli, których dysponentem jest cała izba, w tym przede wszystkim instytucja wotum nieufności wobec premiera i członków rządu, jest w istocie poza zasięgiem opozycji. Podobnie jest z komisją śledczą, której powołanie podobnie jak w Polsce inicjowane jest przez całą izbę[155]. Realnym instrumentem kontroli dostępnym opozycji są więc przede wszystkim interpelacje i pytania deputowanych. System wyborczy obowiązujący w Chorwacji sprzyja tworzeniu stabilnych rządów. Jedność polityczna, jaką tworzy Rząd i większość parlamentarna, powoduje, że, jak zwraca się uwagę w literaturze chorwackiej, odpowiedzialność polityczna Rządu za swoje działania jest iluzoryczna, a kompetencje kontrolne parlamentu wobec niego, choć są rozległe, to w praktyce rzadko wykorzystywane[156].

---

[153] R. Mojak, *Parlament a rząd…*, s. 275.

[154] L. Garlicki, *Rada Ministrów…*, s. 144.

[155] R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej działalności rządu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *op. cit.*, s. 135.

[156] B. Smerdel, *Odgovornost Vlade u Europskom kontekstu: Kako europske (parlamentarne) institucije „Rade svoj posao”*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu” 2010, vol. 60(3–4), s. 637–638.

4.4. FUNKCJA KREACYJNA

Konstytucja i ustawy przyznają Saborowi funkcję kreacyjną w dość szerokim zakresie[157]. Na podstawie przepisów konstytucji Sabor powołuje Rząd (art. 109, 109a, 109b)[158], sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 122), Obrońcę Praw Ludu (art. 93), Przewodniczącego Sądu Najwyższego (art. 116), Głównego Państwowego Prokuratora (art. 121a), dwóch deputowanych do Państwowej Rady Sądownictwa i dwóch do Państwowej Rady Prokuratury (art. 121 i art. 121a). Powołuje ich zwykłą większością głosów, przy czym jeden z deputowanych wybrany do każdej z rad musi pochodzić z szeregów opozycji parlamentarnej.

Sędziów Trybunału Konstytucyjnego Sabor powołuje na 8-letnią indywidualną kadencję. Kandydatów na stanowisko sędziego zgłaszać mogą sądy, uniwersyteckie wydziały prawa, partie polityczne, organizacje prawnicze, a nawet osoby fizyczne, pod warunkiem, że zgłoszony kandydat posiada kwalifikacje do objęcia stanowiska określone przepisami ustawy konstytucyjnej o Trybunale Konstytucyjnym[159]. Zgodnie z ustawą kandydat na sędziego musi być obywatelem chorwackim, posiadać wykształcenie prawnicze, 15-letnie doświadczenie zawodowe. W przypadku osób, które posiadają tytuł doktora nauk prawnych, wymagane jest 12-letnie doświadczenie zawodowe.

---

[157] Używam tego określenia w sposób konwencjonalny, choć, jak trafnie zauważono w literaturze, termin ten jest dość nieprecyzyjny. Patrz A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu*, Warszawa 2000, s. 80; M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 108–109.

[158] Tryb powołania Rządu został opisany w rozdziale VII.

[159] Zgodnie z ustawą kandydat na sędziego Trybunału musi być obywatelem chorwackim, posiadać wykształcenie prawnicze, 15-letnie doświadczenie zawodowe. Konstytucja nakazuje ponadto, by kandydat był wybitnym prawnikiem.

Kandydatury są zgłaszane do komitetu Saboru ds. konstytucji, regulaminu i systemu politycznego, który po wpłynięciu zgłoszeń przeprowadza jawne przesłuchanie kandydatów. Po przeprowadzeniu postępowania kwalifikującego komitet sporządza listę rekomendowanych kandydatów oraz listę kandydatów, którzy nie uzyskali akceptacji komitetu. Następnie obie listy wraz z uzasadnieniem są przedstawiane Saborowi. Choć deputowani otrzymują obie listy, głosuje się tylko na kandydatury zaaprobowane przez komitet ds. konstytucji, Regulamin i system polityczny[160]. Jest to głosowanie na pojedyncze kandydatury, a nie na listę kandydatów. Sabor wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego większością 2/3 głosów wszystkich deputowanych. Ustawa konstytucyjna o Trybunale Konstytucyjnym zawiera sformułowanie, że lista kandydatów na sędziów powinna zawierać z reguły więcej nazwisk niż jest stanowisk do obsadzenia. W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że użycie takiego określenia w normie prawnej nie jest właściwe i daje możliwość niezastosowania się do przepisu[161].

Sabor nie posiada natomiast żadnej możliwości odwołania sędziego przed upływem kadencji. Ustawa konstytucyjna o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje, że wygaśnięcie mandatu przed końcem kadencji może nastapić jedynie w trzech przypadkach. Gdy sędzia sam zrezygnuje, gdy zostanie skazany za popełnienie przestępstwa oraz gdy jest trwale niezdolny do wykonywania swoich obowiązków. W każdej z tych sytuacji o wygaśnięciu mandatu decyduje Trybunał Konstytucyjny, który jedynie informuje o fakcie Przewodniczącego Saboru.

Obrońcę Praw Ludu Sabor powołuje na 8-letnią kadencję z możliwością reelekcji. Wyboru dokonuje spośród dwóch kandydatur zaproponowanych przez komitet Saboru ds. konstytucji, regulaminu i systemu politycznego po wcześniejszym ich zaopi-

---

[160] R. Podolnjak, *Izbor sudaca Ustavnog Suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2007, vol. 57, br. 3, s. 553–555.

[161] *Ibidem*, s. 555.

niowaniu przez komitet ds. praw człowieka i praw mniejszości narodowych[162]. Kandydat na to stanowisko musi być obywatelem Chorwacji stale zamieszkałym na terytorium państwa, nie karanym, nie należącym do partii politycznej, posiadającym wykształcenie wyższe prawnicze oraz 15-letnie doświadczenie zawodowe. Musi się także legitymować wysokimi przymiotami moralnymi oraz być osobą znaną ze swojej działalności na rzecz praw człowieka. Na wniosek Obrońcy Praw Ludu Sabor dokonuje także wyboru jego zastępców. Przy czym ich liczbę ustawa określa na nie mniej niż trzech[163]. Sabor dysponuje również prawem do odwołania Obrońcy Praw Ludu przed upływem kadencji w przypadkach wskazanych w ustawie. W odniesieniu do tej funkcji prawo daje większą swobodę Saborowi w podjęciu takiej decyzji, gdyż może to uczynić także wtedy, gdy jego zdaniem Obrońca Praw Ludu przez okres 6 miesięcy nie może wykonywać swoich obowiązków oraz gdy nie wykonuje swoich obowiązków wynikających z przepisów Konstytucji i niniejszej ustawy[164].

Przewodniczącego Sądu Najwyższego Sabor powołuje z grona sędziów na wniosek prezydenta na 4-letnią kadencję, po wcześniejszym zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego sędziów Sądu Najwyższego oraz właściwego organu roboczego Saboru. Konstytucja nie określa, czy Przewodniczący może być ponownie wybrany na kolejną kadencję, lecz z ustawy wynika brak ograniczeń w tej mierze. Sabor powołuje także na

---

[162] Zakon pučkom pravobranitelju, „Narodne novine" 2012, br. 76.

[163] W stosunku do zastępców Obrońcy Praw Ludu ustawa nie wymaga tak wysokich kwalifikacji jak wobec Obrońcy Praw Ludu. Tylko jeden z jego zastępców musi się legitymować posiadaniem wyższego wykształcenia prawniczego.

[164] Sformułowanie użyte w ustawie stawia pod znakiem zapytania niezależność chorwackiego ombudsmana. Trzeba wszak zaznaczyć, że przepisy konstytucyjne określają jego pozycję ustrojową jako pełnomocnika Saboru, nie określają go jako organu niezależnego i nie przyznają mu żadnych gwarancji niezależności. Jednakże w art. 7 ustawy o Obrońcy Praw Ludu znajduje się sformułowanie, że jest to organ samodzielny i niezawisły, choć jedyną gwarancją tej niezależności jest przyznanie mu immunitetu procesowego.

4-letnią kadencję Głównego Państwowego Prokuratora. Czyni to na wniosek Rządu, po uprzednio uzyskanej opinii komitetu sprawiedliwości Saboru (odbor za pravosuđe)[165]. Konstytucja tego nie rozstrzyga, lecz z postanowień ustawy o państwowej prokuraturze wynika brak ograniczeń w powołaniu tej samej osoby na kolejne kadencje[166].

Na podstawie ustaw Sabor powołuje: Przewodniczącego, dwóch zastępców i siedmiu członków Państwowej Komisji do Kontroli Postępowania zamówień publicznych (Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave). Dokonuje tego na wniosek Rządu – na 5-letnią kadencję[167]. Sabor na wniosek komitetu parlamentarnego ds. wyborów, mianowania i administracji powołuje również na 8-letnią kadencję Głównego Państwowego Rewizora (Glavni državni rewizor), który kieruje pracami Państwowego Urzędu Rewizyjnego[168]. Sabor posiada także prawo jego odwołania przed upływem kadencji w przypadkach określonych w ustawie[169]. Na wniosek Głównego Państwowego Rewizora Sabor powołuje jego zastępcę, również na 8-letnią kadencję. Na podstawie przepisów ustawy o Chorwackim Banku Narodowym (Hrvatska narodna banka) Sabor na wnio-

---

[165] Obowiązek uzyskania opinii komitetu ds. sprawiedliwości nie wynika z postanowień konstytucji, lecz z ustawy o państwowej prokuraturze. W konstytucji użyte zostało określenie „odpowiedni organ Saboru", to ustawa o prokuraturze wskazuje na komitet ds. sprawiedliwości jako organ właściwy do wyrażenia opinii. W ustawie o sądach nie ma natomiast wskazania konkretnego komitetu Saboru, który ma opiniować kandydaturę. W praktyce czyni to także komitet ds. sprawiedliwości. Zakon o sudovima, „Narodne novine" 2013, br. 28.

[166] Zakon o državnom odvjetništvu, „Narodne novine" 2009, br. 76, 153; 2010, br. 116, 145; 2011, br. 57, 130.

[167] Zakon o Državnoj komisji za kontrolu postupaka javne nabave, „Narodne novine" 2013, br. 18.

[168] Zakon o Državnom uredu za reviziju, „Narodne novine" 2011, br. 80.

[169] Art. 10 ustawy pozwala na odwołanie Głównego Państwowego Rewizora przed upływem kadencji w przypadku zrzeczenia się stanowiska, objęcia innego stanowiska, utraty możliwości wykonywania swoich obowiązków, prawomocnego skazania za popełnione przestępstwo.

sek komitetu parlamentarnego ds. wyborów, mianowania i administracji po zasięgnięciu opinii komitetu ds. finansów i budżetu państwa powołuje organy banku narodowego[170]. Są nimi: Gubernator (Guverner) i Rada Chorwackiego Banku Narodowego (Savjet), składająca się z Gubernatora Banku, jego zastępcy, wicegubernatora oraz ośmiu członków. Sabor powołuje ich na 6-letnią kadencję. Na wniosek Rządu Sabor powołuje i odwołuje na 6-letnią kadencję przewodniczącego i czterech członków Agencji ds. Nadzoru nad Usługami Finansowymi (Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga)[171]. Sabor dokonuje także wyboru przewodniczącego i czterech członków komisji do spraw zapobiegania konfliktom interesów (Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa). Wyboru dokonuje w tajnym głosowaniu na 5-letnią kadencję spośród kandydatów przedstawionych przez komitet parlamentarny ds. wyborów, mianowania i administracji[172]. Ostatnim organem wybieranym przez parlament jest Obrońca Praw Dziecka. Sabor powołuje go na wniosek Rządu, na 8-letnią kadencję z prawem reelekcji[173]. Kandydat na stanowisko Obrońcy Praw Dziecka musi być obywatelem Chorwacji, z 10-letnim doświadczeniem zawodowym, który jest znany publicznie ze swego zaangażowania w ochronę praw dzieci. Na wniosek Obrońcy Praw Dziecka Sabor dokonuje powołania jego dwóch zastępców, także na 8-letnią kadencję. Parlament jest także uprawniony do odwołania Obrońcy i jego zastępców w przypadkach określonych ustawą[174].

---

[170] Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci, „Narodne novine" 2008, br. 75; 2013, br. 54.

[171] Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, „Narodne novine" 2005, br. 140; 2011, br. 154.

[172] Zakon o sprječavanju sukoba interesa, „Narodne novine" 2011, br. 26; 2012, br. 12.

[173] Zakon o pravobranitelju za Djecu, „Narodne novine" 2003, br. 96.

[174] Art. 25 ustawy wskazuje, że Sabor może odwołać Obrońcę Praw Dziecka w następujących przypadkach: złożenie rezygnacji, utrata obywatelstwa chorwackiego, trwała niezdolność do wykonywania obowiązków, skazanie za popełnienie przestępstwa, nieprzedstawienie rocznego sprawozdania Saborowi lub nienależyte wykonywanie swoich obowiązków.

Przepisy dotyczące wyłaniania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Obrońcy Praw Ludu i Przewodniczącego Sądu Najwyższego przyznają bardzo duże znaczenie w tym procesie organom roboczym parlamentu. Jest to rozwiązanie, które mieści się w ramach współczesnego parlamentaryzmu. Jak bowiem zauważono w literaturze, działalność każdego organu wewnętrznego podlega każdorazowej politycznej ocenie parlamentu. Z założenia organ wewnętrzny musi się cieszyć, przynajmniej domniemanym, poparciem parlamentu. „Tak więc działalność organu wewnętrznego będzie przypisana działalności samego ciała kolegialnego, którego jest organem, o ile wykonuje powierzone mu zadania mieszczące się w kompetencji całego ciała kolegialnego”[175].

4.5. POZOSTAŁE KOMPETENCJE

Konstytucja przyznaje także Saborowi pewne kompetencje, które nie mieszczą się w ramach wcześniej wyodrębnionych funkcji parlamentu. Są one jednakże uprawnieniami, którymi dysponują również parlamenty w innych państwach demokratycznych. Wśród nich znaczące miejsce zajmują kompetencje Saboru związane z bezpieczeństwem państwa i siłami zbrojnymi. Do nich należą: decydowanie o wojnie i pokoju, upoważnianie prezydenta do wydawania w czasie stanu wojny rozporządzeń z mocą ustawy, uchwalanie strategii bezpieczeństwa narodowego i strategii obrony Republiki Chorwacji, decydowanie o zmianie jej granic, sprawowanie cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi i służbami bezpieczeństwa Republiki Chorwacji. To ostatnie zadanie Sabor realizuje przede wszystkim poprzez udzielanie zgody na udział chorwackich sił zbrojnych w operacjach poza granicami państwa. Decyzję tę podejmuje większością bezwzględną na wniosek Rządu za uprzednią zgodą

[175] M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 24.

prezydenta. Jeżeli ten nie wyrazi na to zgody, Sabor dla ważności tej decyzji musi ją przegłosować większością 2/3 wszystkich deputowanych.

Ponadto Sabor uchwala akty, które wytyczają politykę chorwackiego parlamentu, udziela amnestii oraz zarządza referendum. Na podstawie art. 87 Konstytucji Sabor może zarządzić referendum w sprawie projektu zmiany konstytucji, projektu ustawy albo w innej sprawie będącej w zakresie jego działania. To ostatnie sformułowanie daje Saborowi daleko idącą swobodę w podejmowaniu decyzji w sprawie rozpisania referendum[176]. Ustawa o referendum w art. 3 stwierdza ponadto, że referendum może być rozpisane w sprawie podjęcia decyzji o przystąpieniu Chorwacji do związku z innymi państwami[177]. W chorwackiej doktrynie wskazuje się, że przedmiotem referendum w sprawach będących przedmiotem działań parlamentu nie mogą być kwestie stanowiące pod-

[176] W 2001 r. Sabor dokonał nowelizacji ustawy o referendum, wprowadzając m.in. normę, która zezwalała Saborowi o zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem o konstytucyjność przedmiotu referendum w sytuacji, gdy referendum ma być zarządzone na wniosek obywateli. Celem wprowadzenia powyższego przepisu było umożliwienie parlamentowi niezarządzenia referendum w sytuacji, gdy wniosek poparty został przez 10% uprawnionych do głosowania. Intencja, jaka przyświecała prawodawcy, była związana z inicjatywami, które chciały doprowadzić do uchwalenia ustawy, zakazującej wydawania chorwackich obywateli Międzynarodowemu Trybunałowi w Hadze do Spraw Zbrodni Wojennych w byłej Jugosławii. Parlament obawiał się bowiem, że referendum w tej sprawie mogłoby się zakończyć sukcesem i zaszkodzić procesowi przystąpienia Chorwacji do Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny uznał jednakże tę normę za sprzeczną z konstytucją, wskazując, że jego uprawnienia związane z kontrolą procesu wyborczego i referendalnego nie dotyczą oceny przedmiotu referendum, a jedynie przestrzegania prawa w toku procedur referendalnych i wyborczych. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2006 r., br. U-I-177/2002, „Narodne novine" 2006, br. 58.

[177] Zakon o referendum i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, „Narodne novine" 1996, br. 33; 2001, br. 92; 2006, br. 44; 2009, br. 38.

stawę systemu konstytucyjnego państwa, które są określone przepisami konstytucji[178]. Sabor może zarządzić referendum z własnej inicjatywy lub na wniosek obywateli. Jeżeli wniosek o przeprowadzenie referendum złożony przez obywateli zostanie poparty podpisami 10% wszystkich uprawnionych do głosowania, jego zarządzenie staje się obligatoryjne. Prawo do inicjowania referendum przez odpowiednią liczbę obywateli w praktyce politycznej Chorwacji przybiera w pewnym stopniu postać ustawodawczego weta ludowego. W 2010 r. Rząd złożył do parlamentu projekt nowelizacji ustawy o pracy[179]. Projekt ten stał się powodem protestów społecznych, których efektem było rozpoczęcie procesu zbierania podpisów pod wnioskiem o referendum. W krótkim czasie zebrano ponad 700 tys. podpisów. Akcja ta spowodowała, że Rząd wycofał się z projektu nowelizacji ustawy[180]. Wynik referendum jest wiążący bez względu na frekwencję[181]. Prawo do udziału w referendum mają wszyscy obywatele Chorwacji, którzy po-

---

[178] B. Smerdel, *Referendum i njegove ustavne granice*, „Informator" 2010, br. 5907, s. 3, www.novi-informator.net (29.05.2013).

[179] Zakon o radu, „Narodne novine" 2009, br. 149; 2011, br. 61; 2012, br. 82; 2013, br. 73.

[180] B. Smerdel, *Referendum…*, s. 1–2. Inicjatywy takie miały miejsce również wcześniej. W 2001 r. pod wnioskiem o referendum podpisało się 400 000 osób, a w 2010 r. 800 000. Jednakże żaden z tych wniosków nie doprowadził do zarządzenia referendum. Patrz idem, *Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević (red.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011, s. 186–188.

[181] Wcześniej przepis Konstytucji przewidywał, że referendum jest wiążące, jeżeli weźmie w nim udział ponad połowa obywateli posiadających czynne prawo wyborcze. Przepis ten został zmieniony nowelą z 2010 r. ze względu na pewne obawy co do powodzenia referendum w sprawie akcesji Chorwacji do UE. W badaniach opinii publicznej przeprowadzonych w 2010 r. dotyczących akcesji Chorwacji do UE tylko 25% Chorwatów uważało członkostwo w UE za dobre rozwiązanie. Patrz J. Muś, M. Szpala, *Chorwacja w Unii Europejskiej*, Łódź 2011, s. 31.

siadają czynne prawo wyborcze[182].

Sabor posiada ponadto uprawnienie do dokonywania wiążącej wykładni ustaw[183] na wniosek podmiotów, które wniosły projekt ustawodawczy pod obrady. Wniosek musi wskazywać, które przepisy ustawy wymagają wykładni oraz zawierać uzasadnienie. Jest on składany na ręce Przewodniczącego Saboru, który przekazuje go komitetowi ustawodawczemu i innym właściwym przedmiotowo komitetom oraz Rządowi. Podmioty te w ciągu 30 dni zobowiązane są do ustosunkowania się do złożonego wniosku. Jeśli uznają, że dokonanie wykładni jest potrzebne w przygotowanej odpowiedzi na wniosek, mogą złożyć propozycje wykładni przepisu bądź przepisów ustawy. Ostateczną opinię w tej sprawie formułuje jednakże komitet parlamentarny ds. legislacji. W terminie 30 dni od uzyskania stanowiska Rządu i innych komitetów parlamentarnych może on uznać, że wniosek był uzasadniony i przedstawić Saborowi sprawozdanie z proponowaną wykładnią przepisu bądź też stwierdzić bezzasadność wniosku. W tym przypadku także sporządza sprawozdanie dla parlamentu, lecz bez propozycji wykładni przepisy. Decyzje w sprawie wykładni podejmuje Sabor zwykłą większością głosów. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że realizując omawianą kompetencję Sabor powinien się kierować najwyższymi wartościami konstytucyjnymi określonymi w art. 3 Konstytucji[184]. Uchwała Saboru dokonująca wykładni przepi-

---

[182] W przeszłości ustawa o referendum przewidywała, że prawo do głosowania w referendum posiadali obywatele Chorwacji, którzy co najmniej rok zamieszkiwali na terytorium państwa. Była to dość zaskakująca norma, która nie było zgodna z rozwiązaniami przyjętymi w chorwackich ustawach wyborczych dotyczących udziału w głosowaniu. Przepis ten został przez Trybunał Konstytucyjny uznany za sprzeczny z konstytucją. Patrz Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2007 r., br. U-I-2051/2007, „Narodne novine" 2007, br. 69.

[183] „*Vjerodostojno tumačenje zakona*" można też tłumaczyć jako „autorytatywna wykładnia ustaw".

[184] A. Bačić, *Komentar*…, s. 33.

su ustawy publikowana jest w dzienniku urzędowym Republiki Chorwacji „Narodne novine".

Reasumując rozważania dotyczące organizacji i funkcji Saboru, wydaje się, że uprawniony jest sąd, że jego organizacja nie odbiega zasadniczo od reguł przyjętych w tej mierze w europejskich państwach demokratycznych. Regulamin Saboru zawiera rozwiązania, które w uprzywilejowanej pozycji stawiają ugrupowania koalicji rządzącej, przede wszystkim w zakresie obsady organów wewnętrznych Saboru. Jednakże, jak trafnie wskazano w literaturze, zapewnienie efektywnego działania parlamentu pozwala na różnicowanie pozycji silniejszych i słabszych ugrupowań politycznych w systemie organizacji prac parlamentu w oparciu o stopień udzielonego poparcia w wyborach[185]. Tym niemniej można dostrzec pewne prawne formy instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej, które we współczesnym parlamentaryzmie nie są wcale powszechne[186]. Te prawne formy instytucjonalizacji opozycji dotyczą przede wszystkim obsadzania niektórych stanowisk w organach wewnętrznych Saboru (wiceprzewodniczących Saboru, przewodniczących niektórych komitetów), ale także w innych organach (Państwowa Rada Sądownictwa – Državno sudbeno vijeće, Państwowa Rada Prokuratorów – Državnoodvjetničko vijeće). Również status deputowanego, wraz z przysługującymi mu gwarancjami niezależności, nie odbiega od rozwiązań europejskich. Także konstytucyjne funkcje chorwackiego parlamentu mają klasyczny charakter.

---

[185] R. Piotrowski, *Zagadnienia struktury współczesnych parlamentów*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s.100–101.

[186] S. Bożyk, *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006, s. 37–39.

Rozdział VI

Prezydent Republiki

1. Pozycja ustrojowa

Po zmianach konstytucji przeprowadzonych w 2000 i 2001 r.[1] prezydent posiada raczej rolę arbitra niż przywódcy egzekutywy, jak miało to miejsce w pierwszej dekadzie niepodległości. Przede wszystkim nowela konstytucyjna z 2000 r. uchyliła art. 94 ust. 1, który określał prezydenta mianem zwierzchnika państwa. Prezydent jednakże pozostaje ważnym „czynnikiem konstytucyjnego systemu" z wyraźnym prawem inicjatywy w najważniejszych obszarach państwowej działalności[2]. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że prezydent w Chorwacji posiada „relatywnie silną pozycję konstytucyjną" w porównaniu z pozycją prezydenta w klasycznym systemie parlamentarnym[3]. Ta „silniejsza" niż w innych systemach pozycja prezydenta swoje źródło znajduje przede wszystkim w powszechnym

---

[1] Ustav Repulike Hrvatske (pročišćeni tekst), ,,Narodne novine" 2001, br. 41.

[2] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustrojstvo Vlasti Republike Hrvatske*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, wyd. 2, Zagreb 2006, s. 378.

[3] *Ibidem*, s. 380.

i bezpośrednim trybie wyboru[4] oraz w przyznaniu mu ważnych kompetencji w obszarach dotyczących bezpieczeństwa państwa i prowadzenia polityki zagranicznej. Jednakże prezydent nie posiada kompetencji, które bezpośrednio wpływają na działania egzekutywy szczególnie w sferze bieżącego zarządzania państwem. Prezydent Chorwacji nie posiada inicjatywy ustawodawczej, weta ustawodawczego, pozbawiony jest praktycznie uprawnień kreacyjnych (z wyjątkiem powoływania premiera, lecz w tej mierze jego realna rola także jest ograniczona). Nie posiada więc instrumentów prawnych, które w praktyce politycznej innych państw są ważnymi środkami do budowania jego pozycji ustrojowej i politycznej. Jak pisze Zbigniew Witkowski:

> arbitraż oznacza, że Prezydent winien podejmować działania chroniące ciągłość funkcjonowania państwa i jego konstytucyjnych władz, szczególnie w sytuacjach zagrożenia. Jako arbiter powinien podejmować działania stymulacyjne, profilaktyczne, harmonizujące czy rozstrzygające spory między pozostałymi organami państwa[5].

Wydaje się, że Konstytucja Chorwacji stara się taką właśnie rolę przypisać głowie państwa.

---

[4] W literaturze często podkreśla się, że bezpośredni wybór prezydenta wpływa na jego pozycję na wielu płaszczyznach. Począwszy od wzmocnienia legitymacji, poprzez podniesienie autorytetu urzędu, zwiększenie mandatu społecznego, aż po możliwość stosowania wykładni przepisów konstytucyjnych na jego korzyść. Patrz A. Jamróz, *Status konstytucyjny Prezydenta Francji*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 9, s. 86; B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja Prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 145; A. Ławniczak, *Istota władzy państwowej* i jej formy, Wrocław 2010, s. 305–306; R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo" 1997, nr 11–12, s. 58; E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 39–42.

[5] Z. Witkowski, *Model prezydentury polskiej w Konstytucji z 1997 r. w porównaniu z rozwiązaniami Francji, Niemiec i Włoch*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 331.

Prezydent posiada kompetencje, które z punktu widzenia przedmiotowego należą do sfery egzekutywy. Jednocześnie warto podkreślić, że prezydent nie został przez konstytucję określony wprost jako organ sprawujący władzę wykonawczą. Tym mianem konstytucja określa jedynie Rząd. Na tej podstawie można odnieść wrażenie, że prezydent w Chorwacji jest postrzegany jako organ znajdujący się niejako poza trójpodziałem władz, podobnie jak prezydent w Republice Włoskiej[6]. Chociaż w chorwackiej literaturze nie znajdujemy jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy prezydent w systemie podziału władz powinien być postrzegany w ramach egzekutywy, czy jako element ustrojowy będący poza trójpodziałem władz, to jednakże fakt posiadania przez niego istotnych prerogatyw osobistych związanych z ważnymi obszarami należącymi przedmiotowo do sfery egzekutywy pozwala uznać, że jest on jednak jednym z członów egzekutywy[7]. Odróżnia to m.in. prezydenta w Chorwacji od pozycji prezydenta Włoch, którego wszystkie akty muszą być kontrasygnowane[8].

Konstytucyjne zadania prezydenta wyznacza art. 94 Konstytucji. Zgodnie z jego brzmieniem reprezentuje i zastępuje on Republikę w kontaktach wewnętrznych i zewnętrznych. Troszczy się o prawidłowe, harmonijne i stabilne działanie organów władzy państwowej. Jest odpowiedzialny za obronę niepodległości i terytorialnej całości Republiki. W chorwackiej literaturze podnosi się, że prawo prezydenta do dbania o prawidłowe i harmonijne działanie i stabilność władzy państwowej jest reliktem systemu półprezydenckiego i nie znajduje uzasadnienia

[6] Z. Witkowski, *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991, s. 45.

[7] Takie stanowisko można spotkać również w polskiej literaturze. Patrz J. Karp, M. Grzybowski, *Sabor parlament Chorwacji*, Warszawa 2003, s. 36.

[8] Z. Witkowski, *Głowa państwa czyli Prezydent Republiki jako organ super partes*, [w:] A. Gaca, Z. Witkowski, *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012, s. 197.

w systemie parlamentarnym[9]. Pozostałe zadania prezydenta wyznaczone przez art. 94 Konstytucji uznaje się za tradycyjne uprawnienia prezydenta w systemie parlamentarnym[10].

Prezydent jako głowa państwa nie może sprawować żadnej innej funkcji publicznej oraz wykonywać żadnej działalności zawodowej. Po negatywnych doświadczeniach z okresu pełnienia Urzędu Prezydenta przez F. Tuđmana, nowelizacja konstytucji z 2000 r. wprowadziła kategoryczny zakaz przynależności prezydenta do partii politycznych, aby ponownie nie doszło do „upartyjnienia urzędu"[11]. Zgodnie z art. 96 po wyborach prezydent rezygnuje z członkostwa w partii politycznej. Z przepisu nie wynika, w którym dokładnie momencie ta rezygnacja powinna być złożona, lecz w literaturze wskazuje się, że obowiązek ten dotyczy prezydenta elekta, a więc jeszcze przed złożeniem przysięgi i objęciem urzędu[12].

Prezydent posiada immunitet. Nie może być zatrzymany, nie można także prowadzić przeciw niemu postępowania karnego bez uprzedniej zgody Trybunału Konstytucyjnego[13]. Bez zgody Trybunału prezydent może być zatrzymany na gorącym uczynku podczas popełnienia przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności powyżej 5 lat. W tym przypadku właściwy organ,

---

[9] B. Smerdel, S. Sokol, *op. cit.*, s. 381.

[10] K. Krysieniel, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007, s. 121.

[11] B. Kostadinov, *Predsjednik Republike – Mimikrija Ustava Republike Hrvatske prema ustavnom modelu Francuske*, [w:] A. Bačić (red.), *Ustavi i demokracija: strani utjecaji i domaći odgovori – urodna izlaganja*, Zagreb 2012, s. 227; K. Krysieniel, *Ewolucja systemu politycznego w Chorwacji 1990–2010. Próba bilansu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 2–3, s. 251.

[12] J. Karp, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 53.

[13] W dotychczasowej praktyce Trybunał nie przychylił się do żadnego wniosku o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania karnego wobec prezydenta. Patrz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2003 r., br. U-VIII/2465/2001; z 11 stycznia 2006 r., br. U-VIII/2910/2005, www.usud.hr (30.04.2013); oraz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2011 r., br. U-VIII/4556/2010, „Narodne novine" 2011, br. 43.

który dokonał zatrzymania prezydenta, jest zobowiązany do powiadomienia przewodniczącego Trybunału Konstytucyjnego.

Kadencja prezydenta Republiki Chorwacji wynosi 5 lat. Ta sama osoba może sprawować ten urząd tylko dwukrotnie, przy czym kadencje nie muszą następować bezpośrednio po sobie. Prezydent obejmuje urząd z chwilą złożenia przysięgi przed przewodniczącym Trybunału Konstytucyjnego, która składana jest na dzień przed wygaśnięciem kadencji urzędującego prezydenta. Jeżeli wybory na Urząd Prezydenta zostały zarządzone przedterminowo, nowo wybrany prezydent obejmuje urząd z dniem ogłoszenia oficjalnych wyników wyborów. Interesujące jest, iż tekst samej przysięgi nie został określony w konstytucji. Stosowny artykuł enigmatycznie stwierdza jedynie, iż przysięga składana jest na wierność konstytucji. Sama treść przysięgi została w 1992 r. zawarta w ustawie o wyborze prezydenta i w wersji zmodyfikowanej w 1997 r. obowiązuje do dziś[14]. Mimo że tekst przysięgi nie został określony normami konstytucji, to w chorwackiej literaturze podkreśla się, że jest ona wyrazem szacunku dla najwyższych wartości konstytucyjnych[15].

Konstytucja Chorwacji przewiduje, iż prezydenta w pełnieniu urzędu zastępuje Przewodniczący Saboru. Podobnie

[14] Tekst przysięgi jest następujący: „Przysięgam na swój honor obowiązek Prezydenta Republiki wykonywać sumiennie i odpowiedzialnie, dla pomyślności chorwackiego narodu i wszystkich chorwackich obywateli. Jako chorwacki zwierzchnik: przestrzegać Konstytucji i ustaw, troszczyć się o przestrzeganie porządku prawnego Republiki Chorwacji, czuwać nad praworządnym działaniem wszystkich organów władzy państwowej, strzec niezawisłości, egzystencji i jednolitości państwa chorwackiego. Tak mi dopomóż Bóg". Por. K. Składowski, *Prawo wyborcze na urząd Prezydenta w Chorwacji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Kraków 2007, s. 74.

[15] W związku z tym negatywnie ocenia się zmianę treści przysięgi, jakiej dokonał prezydent F. Tuđman, dodając słowa „Tak mi dopomóż Bóg". Patrz A. Bačić, *Predsjednički izbori, učinci selekcije i promicanje kulture usatvnodemokratske republike*, „Politička misao" 2005, vol. XLI, br. 1, s. 29.

jak w kilku innych państwach europejskich zastępstwo to może mieć charakter trwały lub czasowy. Do zastępstwa czasowego może dojść w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy prezydent w razie swojej nieobecności, choroby albo urlopu powierzy zastępstwo Przewodniczącemu Saboru. Przy czym o powrocie na stanowisko decyduje sam prezydent. Po drugie, w razie długiej nieobecności spowodowanej chorobą bądź w przypadku niezdolności do pełnienia urzędu, gdy prezydent nie jest w stanie podjąć decyzji o powierzeniu tymczasowo swej funkcji zastępcy, Przewodniczący Saboru obejmuje obowiązki prezydenta na podstawie decyzji Trybunału Konstytucyjnego, który rozstrzyga tę kwestię na wniosek Rządu. Do trwałego opróżnienia urzędu dojść może na skutek zgonu, dymisji złożonej na ręce Przewodniczącego Trybunału Konstytucyjnego, zaistnienia trwałej przyczyny uniemożliwiającej pełnienie urzędu orzeczonej przez Trybunał Konstytucyjny oraz pozbawienia urzędu z mocy konstytucji na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ustalającego odpowiedzialność konstytucyjną prezydenta. Przewodniczący Saboru, zastępując prezydenta, dysponuje wszystkimi uprawnieniami głowy państwa, z tym że do promulgacji ustawy wymagana jest kontrasygnata premiera. Ze względu na brak stosownej normy konstytucyjnej należy uznać, że Przewodniczący Saboru zastępujący prezydenta nie traci swoich kompetencji w parlamencie i nadal odgrywa rolę jej przewodniczącego. Regulacja konstytucyjna tej materii podobnie jak w wielu innych państwach nastręczyć może rozmaitych wątpliwości interpretacyjnych i w praktyce rodzić poważne komplikacje polityczno-prawne[16].

W wykonywaniu obowiązków prezydenta wspiera Urząd Prezydenta Republiki (Ured predsjednika Republiki Hrvatske).

---

[16] Na problemy z precyzyjnym i zupełnym uregulowaniem tej kwestii patrz M. Florczak-Wątor, *Konstytucyjne uregulowania problematyki zastępstwa prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej i państwach z nią sąsiadujących*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 187–204.

Zgodnie z art. 106 Konstytucji organizacja Urzędu Prezydenta Republiki określana jest w drodze decyzji prezydenta[17]. Urząd jest organem pomocniczym w zakresie wykonywania obowiązków konstytucyjnych i ustawowych prezydenta Republiki. Na czele stoi jego szef (*predstojnik*) powoływany i odwoływany przez prezydenta. Pracownicy Urzędu i doradcy prezydenta są powoływani przez prezydenta i przed nim ponoszą odpowiedzialność za swoją pracę[18].

2. Tryb wyboru prezydenta

Podstawowe zasady dotyczące wyborów prezydenta Republiki Chorwacji znajdują się w art. 94 Konstytucji. Zgodnie z treścią tego artykułu wybory są: bezpośrednie, powszechne, równe i tajne. Szczegółowe regulacje znajdują się w ustawie o wyborze Prezydenta Republiki Chorwacji z 15 kwietnia 1992 r., która była wprawdzie wielokrotnie nowelizowana, ale zasadnicze jej postanowienia nie uległy poważnym zmianom[19], oraz w ustawie

[17] Pierwotnie przepisy konstytucji nie określały formy prawnej organizacji Urzędu Prezydenta Republiki. Nowelizacja konstytucji z 2000 r. wprowadziła normę, zgodnie z którą organizację Urzędu miała określać ustawa. Mimo że ustawa konstytucyjna do realizacji konstytucji z 2001 (Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvtatske, „Narodne novine" 2001, br. 28) dawała 2-letni termin na uchwalenie odpowiedniej regulacji, nigdy to nie nastąpiło. Dopiero orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2010 r. br. U-X/2270/2010, „Narodne novine" 2010, br. 60, stwierdzające brak ustawowej regulacji dotyczącej ustroju Urzędu Prezydenta, skłoniło parlament do działania. Sabor jednakże postanowił nie uchwalać stosownej ustawy tylko, zgodnie z sugestią Trybunału wyrażoną w jego orzeczeniu, zmienić konstytucję, przyznając prezydentowi prawo do wydawania decyzji regulujących powyższą materię.

[18] Odluka Predsjednika Republike Hrvatske o uredu Predsjednika Republkie Hrvatske, „Narodne novine" 2000, br. 80; 2004, br. 6; 2005, br. 54; 2010, br. 30; 2011, br. 107.

[19] Zakon o izboru Predsjednika Republike Hrvatske, „Narodne novine" 1992, br. 22; 1992, br. 42; 1997, br. 71; 2004, br. 69; 2006, br. 44; 2011, br. 24.

z 11 lutego 2011 r. o finansowaniu działalności politycznej i kampanii wyborczej[20]. Przepisy ordynacji ograniczają się do powtórzenia postanowień konstytucji dotyczących zasad prawa wyborczego, w większym stopniu poświęcając jedynie uwagę zasadzie wolności wyborów i tajności głosowania. W chorwackiej doktrynie od dawna krytykuje się nadmierną liczbę ustaw dotyczących wyborów przeprowadzanych w państwie. Ustawy wprowadzają niejednolite procedury wyborcze. Uwagi te odnoszą się także do niekompatybilności ustawy o wyborze prezydenta z innymi ustawami wyborczymi, a przede wszystkim z ordynacją wyborczą do Saboru. Ta niespójność przepisów dotyczy tak podstawowej kwestii jak choćby struktura organów wyborczych[21] czy nie dość precyzyjnej regulacji dotyczącej prowadzenia kampanii wyborczej[22].

Wybory zarządza Rząd Republik Chorwacji najpóźniej na 30 dni a najwcześniej 60 przed wygaśnięciem mandatu. Jeśli dochodzi do opróżnienia Urzędu Prezydenta przed upływem kadencji, wybory nowego Prezydenta Republiki przeprowadza się w terminie 60 dni od dnia, w którym poprzedni przestał pełnić swoje obowiązki. W tym przypadku wybory także zarządza Rząd. Bez względu na okoliczności, w których dojdzie do rozpisania wyborów, Rząd wyznacza termin głosowania na dzień po upływie 30 dni od dnia ich zarządzenia. W odniesieniu do wyborów prezydenta w przeciwieństwie do wyborów parlamentarnych chorwackie prawo nie formułuje wymogu, by wybory odbywały się w dzień wolny od pracy. Praktyka jest wszak taka, iż najczęściej mają one miejsce w niedziele.

---

[20] Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, ,,Narodne novine" 2011, br. 24.

[21] J. Crnić, *Izborni postupak – kritike i prijedlozi*, „Informator" 2008, br. 5623, s. 2.

[22] M. Jelušć, *Izbori za Predsjednika Republike Hrvatske*, [w:] B. Smerdel (red.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011, s. 169.

Aczkolwiek pierwsza tura wyborów na Urząd Prezydenta z 24 stycznia 2000 r. odbyła się w poniedziałek, z tym że był on dniem wolnym od pracy[23].

2.1. BIERNE PRAWO WYBORCZE I ZGŁASZANIE KANDYDATÓW

Kandydatów w wyborach na Urząd Prezydenta mogą zgłaszać partie polityczne oraz wyborcy, samodzielnie bądź razem. Ordynacja wyborcza nie określa, w jakim trybie partie polityczne wyłaniają kandydata na prezydenta, pozostawiając tę kwestię statutom partyjnym[24]. Podobnie jak w przypadku zgłaszania list kandydatów w wyborach do Saboru wyłanianie kandydatów na Urząd Prezydenta pozostaje w gestii kierownictw partii politycznych, gdyż statuty partyjne nie określają tej kwestii[25]. Każda kandydatura musi być poparta 10 tys. podpisów wyborców, przy czym wyborca może poprzeć własnym podpisem wyłącznie jednego kandydata. Ustawa o wyborze prezydenta Republiki przewiduje, iż zgłoszenie kandydatur musi nastąpić w ciągu 12 dni od dnia rozpisania wyborów przez Rząd. Kandydatury zgłaszane są do Państwowej Komisji Wyborczej, która stanowi centralny organ wyborczy. Komisja w ciągu 48 godzin po upływie 12 dni od dnia rozpisania wyborów ogłasza listę kandydatów na prezydenta Republiki Chorwacji.

---

[23] Co ciekawe, ów poniedziałek nie był dniem wolnym od pracy ze względu na święto państwowe, lecz Rząd w drodze rozporządzenia, wydanego na miesiąc przed wyborami, jednorazowo ustanowił ten dzień dniem wolnym od pracy. Notabene rozporządzenie to zostało zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego, lecz Trybunał uznał je za zgodne z konstytucją. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., br. U-II/1177/1999, „Narodne novine" 2000, br. 7.

[24] M. Jelušć, *op. cit.*, s. 163.

[25] M. Kasapović, *Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima*, „Politička misao" 2001, vol. XXXVIII, br. 4, s. 13–16.

Chorwacka konstytucja nie określa, jakie warunki trzeba spełnić, aby uzyskać bierne prawo wyborcze w wyborach na Urząd Prezydenta. Ustawa o wyborze prezydenta jest w tej mierze równie enigmatyczna. Artykuł 2 ustawy o wyborze prezydenta wskazuje, iż każdy obywatel Chorwacji, który ukończył 18 lat, może kandydować. Regulacja obowiązująca w Chorwacji, co jest praktycznie niespotykane w innych porządkach konstytucyjnych, nie przewiduje wyższego cenzusu wieku oraz jakichkolwiek innych warunków w dostępie do biernego prawa wyborczego, jak np. wymóg niekaralności czy też posiadania pełni praw publicznych[26]. W ustawie o wyborze prezydenta nie przewidziano także występującego w ordynacji wyborczej do Saboru wymogu posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych. Jak widać, prawodawca chorwacki uznał, iż wymóg zebrania 10 tys. podpisów osób posiadających czynne prawo wyborcze pod zgłoszeniem kandydatury to dostateczne zabezpieczenie przed kandydaturami osób niegodnych tego urzędu.

2.2. KAMPANIA WYBORCZA I JEJ FINANSOWANIE

Kampania wyborcza w środkach masowego przekazu rozpoczyna się od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą listy kandydatów na Urząd Prezydenta. Ustawa o wyborze prezydenta nie określa szczegółowych zasad prowadzenia kampanii wyborczej. Na tle ordynacji wyborczej do Saboru przepisy ustawy o wyborze prezydenta odznaczają się wyjątkową wstrzemięźliwością w dziedzinie regulacji dotyczącej kampanii wyborczej[27]. Ustawa ogranicza się jedynie do podkreślenia

[26] Na temat wymogów prawnych, których spełnienie jest konieczne do posiadania biernego prawa wyborczego na Urząd Prezydenta, patrz A. Ławniczak, *Monarchie i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011, s. 295–302.

[27] W literaturze podkreśla się, że ustawa o wyborze prezydenta nie zawiera m.in. postanowień dotyczących powołania komisji etyki, której istnie-

prawa wszystkich kandydatów do prowadzenia kampanii wyborczej na równych zasadach, ze szczególnym uwzględnieniem równego dostępu do środków masowego przekazu. Równocześnie ustawa nakłada na chorwackie radio i telewizję obowiązek umożliwienia każdemu kandydatowi prezentacji swojego programu wyborczego w takich samych rozmiarach czasowych[28]. Jednakże nie precyzuje w żaden sposób szczegółowych zasad udostępnienia anteny radiowej i telewizyjnej dla kandydatów. Podobnie jak ma to miejsce w wyborach parlamentarnych wprowadza także tzw. ciszę wyborczą w okresie 24 godzin przed dniem głosowania.

Finansowanie kampanii wyborczej na Urząd Prezydenta po raz pierwszy zostało określone w ustawie o finansowaniu kampanii wyborczej w wyborach na Urząd Prezydenta Republiki z 2004 r.[29] Była to pierwsza ustawa w Chorwacji, która podjęła próbę w miarę wyczerpującego uregulowania zasad finansowania kampanii wyborczej[30]. Jednakże bardzo szybko w chorwackiej literaturze uznano ją za niewystarczającą i nie dość precyzyjną. Kolejne wybory potwierdziły tylko formułowane w stosunku do ustawy zastrzeżenia. Najczęściej zwracano uwagę, że wydatkowanie środków finansowych przez kandydatów w toku kampanii wyborczej rodzi różne wątpliwości[31].

---

nie przewiduje ordynacja wyborcza do Saboru. Patrz M. Jelušć, *Izbori za Predsjednika*..., s. 169.

[28] W Chorwacji po raz pierwszy debatę telewizyjną między kandydatami na Urząd Prezydenta Republiki zorganizowano w wyborach w 2005 r. Patrz: B. Skoko, *Uloga televizijskih sučeljavanja u predizbornoj kampanji za predsjedničke izbore – hrvatska iskustva 2005*, „Politička misao" 2005, vol. XLII, br. 1, s. 62.

[29] Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor Predsjednika Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2004, br. 105.

[30] O zasadach finansowania kampanii wyborczej wynikających z przepisów ustawy o finansowaniu kampanii wyborczej w wyborach prezydenta Republiki Chorwacji patrz K. Składowski, *Prawo wyborcze*…, s. 71–72.

[31] Z. Petak, *Financiranje predsjedničke kampanie: kako dalje?*, „Političke analize" 2010, br. 1, s. 12.

Dotyczyły one trzech kwestii. Pierwsza wiązała się z brakiem obowiązku szczegółowego wskazania struktury wydatków, a druga z brakiem istnienia w Chorwacji niezależnych instytucji, które oceniałyby sposób finansowania wyborów. Wprawdzie czyniły to organizacje pozarządowe, ale brakowało im dostatecznych instrumentów do sprawowania efektywnej kontroli. Praktyka stworzona na bazie regulacji pokazała, że DIP została uprawniona do zbierania informacji dotyczących finansowania kampanii, lecz nie miała instrumentów do badania ich wiarygodności[32]. Trzeci wiązał się z brakiem poważnych sankcji związanych z naruszeniem przepisów określających zasady finansowania kampanii[33]. Dopiero uchwalenie ustawy o finansowaniu działalności politycznej i kampanii wyborczej precyzyjnie uregulowało niniejszą materię. Zasady finansowania kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich określone zostały na podobnych zasadach, jakie obowiązują w wyborach parlamentarnych. Ponieważ problematyka ta została omówiona w rozdziale wcześniejszym, więc w tym miejscu wskażę jedynie podstawowe zasady i różnice w stosunku do zasad obowiązujących w wyborach do Saboru.

Finansowanie kampanii jest jawne. Kandydaci na urząd muszą nie tylko przedstawić sprawozdanie finansowe z kampanii wyborczej, ale jeszcze przed dniem głosowania ogłosić publicznie (w Internecie lub gazetach codziennych) przybliżoną wysokość kwot przeznaczonych na kampanię wyborczą. Łączna kwota darowizn pochodząca od osoby fizycznej lub osoby prawnej, wpłacona na rachunek kandydata, nie może przekroczyć 200 tys. kun. Ustawa określa także limity wydatków, jakie nie mogą być przekroczone w toku kampanii wyborczej. W wyborach prezydenta wynosi on 8 mln kun. Prawo do zwrotu kosztów kampanii wyborczej z budżetu państwa przysługuje kandydatom, którzy otrzymali w wyborach co najmniej 10%

[32] Z. Petak, *Financiranje predsjedničkih izbora 2005: uloga regulativnih institucija*, „Politička misao" 2005, vol. XLII, br. 1, s. 38.

[33] Z. Petak, *Financiranje predsjedničke kampanie…*, s. 12.

ważnie oddanych głosów. Pozostałe kwestie zostały określone na zasadach analogicznych do tych, które obowiązują w innych procedurach wyborczych.

2.3. GŁOSOWANIE

Czynne prawo wyborcze w wyborach prezydenta przysługuje wszystkim obywatelom Chorwacji, którzy ukończyli 18 lat. Głosować można tylko osobiście w punktach wyborczych na terenie państwa oraz w placówkach konsularnych poza granicami kraju. Komisje wyborcze tworzone są ponadto w zakładach karnych i jednostkach wojskowych. Lokale wyborcze czynne są w godzinach od 7 do 19. Głosowanie odbywa się za pomocą karty do głosowania, na której znajdują się nazwiska wszystkich kandydatów, wraz z oznaczeniem ich przynależności politycznej, umieszczone w kolejności alfabetycznej. Kartę wyborczą wypełnia się w ten sposób, że bierze się w kółko liczbę porządkową przy nazwisku kandydata, na którego pragnie się zagłosować. Wybory prezydenta w 2010 r. znowu wykazały, że poważnym problemem w chorwackiej praktyce wyborczej są nieaktualne spisy wyborców. W literaturze szacuje się, że od 10 do 12% wyborców umieszczonych w spisie w ogóle nie istnieje, a kolejnych 10% wyborców nie mieszka w Chorwacji[34].

Prezydent wybierany jest bezwzględną większością głosów, niezależnie od tego, czy jest tylko jeden kandydat, czy też jest ich więcej. Wymóg ten często występuje w państwach europejskich, w których dokonywane są bezpośrednie wybory głowy państwa[35]. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, następuje ponowne głosowanie, które odbywa się 14 dni później. Do drugiej tury wyborów przechodzą dwaj kandydaci, którzy w pierwszej uzyskali największą liczbę ważnie

[34] I. Grdešić, *Izbori za trećeg predsjednika Republike Hrvatske: demokratski deficiti i demokratski potenccijali*, „Političke analize" 2010, br. 1, s. 3.

[35] A. Ławniczak, *op. cit.*, s. 322–323.

oddanych głosów. W przypadku rezygnacji jednego z kandydatów lub utraty przez niego biernego prawa wyborczego na jego miejsce wchodzi kolejny z największą liczbą uzyskanych głosów w pierwszej turze. Jeżeli kandydat ten także wycofa się, w drugiej turze wyborów bierze udział tylko jeden kandydat. W ponownym głosowaniu wygrywa kandydat, który uzyska największą liczbę głosów. Jeżeli obaj kandydaci otrzymali taką samą liczbę głosów, wybory przeprowadza się ponownie. Prawo chorwackie przyjmuje ciekawe rozwiązanie w przypadku śmierci jednego z kandydatów. Otóż, jeżeli śmierć kandydata nastąpi w czasie trwania kampanii wyborczej, lecz nie później niż 48 godzin przed dniem głosowania, partia polityczna, która wystawiła kandydata, może zgłosić nowego bez konieczności zbierania podpisów popierających. Jeśli zaś umarł jeden z kandydatów, który przeszedł do drugiej tury wyborów, następuje powtórzenie całej procedury wyborczej.

2.4. ORGANY WYBORCZE I PROTESTY WYBORCZE

Ustawa o wyborze prezydenta przewiduje następującą strukturę organów wyborczych przeprowadzających wybory. Są to Państwowa Komisja Wyborcza, okręgowe komisje wyborcze i obwodowe komisje wyborcze[36]. Do podstawowych zadań Państwowej Komisji Wyborczej należy:

– powołanie członków okręgowych komisji wyborczych oraz nadzór nad działalnością tych komisji,

– zatwierdzanie i publikacja listy kandydatów na Urząd Prezydenta,

– ogłaszanie wyników wyborów,

– rozstrzyganie zarzutów dotyczących nieprawidłowości, które wystąpiły w toku postępowania wyborczego.

[36] W wyborach do Saboru struktura organów wyborczych jest bardziej rozbudowana. W wyborach tych powoływane są także miejskie i gminne komisje wyborcze. Patrz K. Składowski, *Prawo wyborcze*..., s. 72.

Okręgowe komisje wyborcze składają się z przewodniczącego, dwóch stałych członków oraz ich zastępców powołanych z grona sędziów i wybitnych prawników przez Państwową Komisję Wyborczą. Do zadań okręgowych komisji wyborczych należy w szczególności:

– wyznaczenie lokalizacji obwodowych komisji wyborczych,

– powoływanie i odwoływanie obwodowych komisji wyborczych,

– ustalanie wyników wyborów w okręgu wyborczym.

Obwodowe komisje wyborcze składają się z przewodniczącego, dwóch członków i ich zastępców. Zadaniem obwodowych komisji wyborczych jest czuwanie nad zapewnieniem prawidłowego przebiegu głosowania, a w szczególności zachowaniem jego tajnego charakteru oraz ustaleniem wyników głosowania w danym obwodzie wyborczym.

Protest wyborczy może wnieść partia polityczna, która zgłosiła kandydata na prezydenta, jak również sam kandydat, jeżeli dotyczy on nieprawidłowości w procedurze kandydowania[37]. Natomiast protest dotyczący nieprawidłowości samego procesu wyborczego wnosić mogą partie polityczne oraz

[37] W pierwotnym brzmieniu przepisu prawo do złożenia protestu wyborczego posiadali kandydadaci na Urząd Prezydenta, na których oddano głosy („o kojima se glasovalo"). Sformułowanie to rodziło wątpliwości co do tego, kto jest uprawniony do złożenia protestu wyborczego dotyczącego drugiej tury wyborów. Nie było ono tożsame z terminem użytym w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, która wskazywała krąg podmiotów uprawnionych do złożenia skargi wyborczej do Trybunału Konstytucyjnego. Nie było jasne, czy prawo do złożenia skargi mają wszyscy kandydaci, jak sugerowało brzmienie przepisu w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, czy tylko ci, którzy przeszli do drugiej tury. Wątpliwości te doprowadziły do złożenia wniosku o kontrolę konstytucyjności ustawy o wyborze prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wprawdzie w swoim orzeczeniu nie uznał przepisu za niekonstytucyjny, lecz dostrzegł, iż użyte sformułowanie może rodzić wątpliwości interpretacyjne. Stanowisko Trybunału wkrótce skłoniło parlament do zmiany stosownego przepisu ustawy. Patrz Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2004 r., br. U-I-2495/2002, „Narodne novine" 2004, br. 69.

wyborcy do Komisji w terminie 48 godzin od końca dnia, kiedy zaistniała zaskarżana sytuacja. Czas na rozpatrzenie protestu wynosi 48 godzin. Jeżeli Komisja uzna, że zaistniałe nieprawidłowości mogły mieć wpływ na wynik wyborów, unieważnia zakwestionowane czynności i wyznacza termin, w którym mają być powtórzone. Jeżeli nie ma możliwości ich powtórzenia, Komisja unieważnia wybory i określa ich ponowny termin. Na rozstrzygnięcie Komisji przysługuje zażalenie do Trybunału Konstytucyjnego, w terminie 48 godzin od momentu jego wydania. W chorwackiej literaturze przedmiotu podnosi się, że ustawa o wyborze prezydenta odstaje jakością legislacji od innych ustaw wyborczych i w związku z tym postuluje się uchwalenie nowej ustawy o wyborze prezydenta[38] lub kodeksu wyborczego, który objąłby swoją regulacją wszystkie procedury wyborcze[39].

3. Kompetencje prezydenta i formy ich wykonywania

Kontrasygnata jest jedną z instytucji, na podstawie której można dokonać oceny pozycji ustrojowej głowy państwa. Jest instrumentem ograniczającym samodzielność prezydenta, jednocześnie chroniąc go przed odpowiedzialnością polityczną przed parlamentem. Choć jest instytucją stosowaną także w systemie prezydenckim, stanowi charakterystyczny element systemu parlamentarnego[40]. Konstytucja Chorwacji nie określa w sposób precyzyjny, jakie akty prezydenta wymagają kontrasygnaty właściwego organu. Wydaje się, że

[38] S. Sokol, *Hrvatski izborni sustav*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, wyd. 2, s. 271.

[39] Z. Č. Šarić, *Sastav i uloga Državnog Izbornog Povjerenstva Republike Hrvatske*, s. 5. www.izbori.hr (17.03.2013).

[40] A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004, s. 220–221.

w związku z tym należy przyjąć, że kontrasygnowane są tylko te akty prezydenta, wobec których wyraźnie nakazują to przepisy konstytucji. Taka jest też praktyka przyjęta w Chorwacji. Akty prezydenta kontrasygnowane są przez premiera, a w jednym przypadku przez Przewodniczącego Saboru, który kontrasygnuje akt prezydenta o powołaniu premiera. Rozwiązanie to jest oceniane w chorwackiej literaturze przedmiotu jako tkwiące korzeniami w systemie rządów Skupsztyny, a nie w systemie parlamentarnym[41].

Analiza uprawnień prezydenta, które wymagają kontrasygnaty, nie prowadzi do jednoznacznej konkluzji co do koncepcji, jaka przyświecała prawodawcy w ukształtowaniu tej instytucji. Ani analiza kompetencji prezydenta z punktu widzenia przedmiotowego, ani z punktu widzenia realizacji zadań konstytucyjnych wymienionych w art. 94, który stanowi podstawę do określenia pozycji ustrojowej prezydenta, nie pozwala na wskazanie oczywistego schematu w podziale kompetencji prezydenta na akty kontrasygnowane i prerogatywy osobiste. Nie jest wyznacznikiem w tej mierze także ciężar gatunkowy kompetencji. Prezydent dysponuje bowiem prerogatywami osobistymi w takich dziedzinach, jak polityka międzynarodowa czy kwestie związane z bezpieczeństwem państwa. Jednocześnie w tych samych dziedzinach inne swoje kompetencje wykonuje za kontrasygnatą premiera. W niektórych konstytucjach, w tym i w polskiej, podziału na akty kontrasygnowane i prerogatywy osobiste można dokonać w odniesieniu do organu władzy, wobec którego są one realizowane. Jednakże to kryterium klasyfikacji w przypadku Chorwacji także zawodzi. Niektóre swoje uprawnienia wobec parlamentu prezydent wykonuje za kontrasygnatą, inne natomiast są jego prerogatywami.

W praktyce politycznej ostatnich lat w Chorwacji można dostrzec dążenie Rządu do rozciągnięcia zakresu kontrasygnaty z aktów pisemnych na czynności faktyczne. W okresie kohabitacji

[41] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustrojstvo Vlasti…*, s. 382.

w 2010 r. niektórzy członkowie Rządu podnosili, że prezydent zobowiązany jest do konsultowania z Rządem treści swoich publicznych, zagranicznych wystąpień, jako że ich zdaniem to Rząd jest odpowiedzialny za prowadzenie polityki zagranicznej państwa. Działanie to zmierzało do rozszerzenia zakresu kontrasygnaty nie tylko do aktów pisemnych prezydenta, lecz także do czynności faktycznych w podobny sposób, jak ma to miejsce w niektórych europejskich systemach parlamentarnych[42]. Dążenia do wprowadzenia takiej praktyki spotkały się jednak ze stanowczym sprzeciwem prezydenta. W systemie, w którym prezydent pochodzi z wyborów powszechnych i któremu konstytucja przyznaje pewne instrumenty współkształtowania ważnych obszarów polityki państwa, jakimi są sprawy zagraniczne oraz sprawy związane z jego obroną i bezpieczeństwem, trudno zaakceptować taką koncepcję kontrasygnaty.

Do kompetencji, które stanowią prerogatywy osobiste prezydenta, należą: zarządzanie wyborów do Saboru, zwoływanie pierwszego posiedzenia Saboru, zarządzenie ogłoszenia ustawy, wnioskowanie o zwołanie sesji nadzwyczajnej parlamentu, inicjatywa konstytucyjna, wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy na podstawie upoważnienia Saboru, składanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli zgodności ustawy z konstytucją, desygnowanie kandydata na premiera, przedłużanie terminu potrzebnego do powołania Rządu, wnioskowanie o zwołanie rady gabinetowej, podpisywanie niektórych umów międzynarodowych oraz zawieranie niektórych umów międzynarodowych na wniosek Rządu, wnioskowanie o wszczęcie postępowania zmierzającego do przystąpienia do związku z innymi państwami, stosowanie prawa łaski oraz nadawanie orderów i odznaczeń. W drodze prerogatyw osobistych prezydent podejmuje także decyzje dotyczące obsady personalnej stanowisk w podległym mu aparacie administracyjnym. W tej samej formie prezydent określa

[42] M. Bożek, *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007, s. 211–214; A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 125–126.

także organizację Urzędu Prezydenta Republiki Chorwacji. Prezydent wykonuje swoje kompetencje w formie decyzji (*odluka*), przy czym ta forma aktów prezydenta jest stosowana niezależnie od charakteru tego aktu. Tak więc w formie decyzji prezydent realizuje swoje kompetencje prawodawcze, wykonuje zadania wynikające z konstytucji, jak i dokonuje uprawnień nominacyjnych[43]. Przy czym bez znaczenia jest, czy są to nominacje dokonywane samodzielnie, np. w ramach powoływania na stanowiska w obrębie Urzędu Prezydenta, czy też realizowane we współdziałaniu z Rządem jak np. w przypadku powoływania ambasadorów. Dla formy aktu nie ma także znaczenia, czy stanowi on realizację prerogatywy osobistej prezydenta, czy też jest to akt kontrasygnowany. Wszystkie te decyzje podlegają publikacji w dzienniku urzędowym „Narodne novine".

Warto zaznaczyć, że chorwacka konstytucja nie wymienia enumeratywnie kompetencji prezydenta. Część jego uprawnień została określona przepisami konstytucji, inne wynikają z postanowień ustaw. Klasyfikacji kompetencji głowy państwa można dokonywać z punktu widzenia merytorycznego i formalnego. Zastosowanie kryterium formalnego, a więc podziału na kompetencje, które dla swej ważności wymagają kontrasygnaty, oraz na prerogatywy osobiste, może przysparzać pewnych trudności przy opisie uprawnień prezydenckich, szczególnie w państwach o niestabilnej praktyce funkcjonowania Urzędu Prezydenta[44]. Fundamentalne zmiany konstytucyjne, które

[43] Przykładem aktu normatywnego jest decyzja o Urzędzie Prezydenta Republiki. Odluka Predsjednika Republike Hrvatske o uredu Predsjednika Republkie Hrvatske, „Narodne novine" 2000, br. 80; 2004, br. 6; 2005, br. 54; 2010, br. 30; 2011, br. 107. Przykładem realizacji obowiązku konstytucyjnego jest decyzja o zarządzeniu wyborów do Saboru. Odluka o raspisivanju izbora za zastupnike u Hrvatski sabor, *ibidem*, 2011, br. 122. Natomiast przykładem realizacji kompetencji nominacyjnych jest decyzja o powołaniu do pełnienia funkcji pomocnika doradcy prezydenta ds. polityki zagranicznej. Odluka o imenovanju pomoćnice savjetnika Predsjednika Republike Hrvatske za vanjsku politiku, *ibidem*, br. 107.

[44] A. Frankiewicz, *op. cit.*, s. 109.

miały miejsce w Chorwacji w okresie jej niepodległości, znacząco wpłynęły na pozycję głowy państwa oraz zakres jego uprawnień. Stąd uważam, że Chorwacja jest państwem, w którym trzeba poczekać na wykształcenie dostatecznie utrwalonej praktyki konstytucyjnej, by klasyfikacja kompetencji z punktu widzenia kryterium formalnego była wystarczającym instrumentem opisu uprawnień prezydenta. W związku z tym lepsze do klasyfikowania uprawnień głowy państwa w Chorwacji będzie zastosowanie kryterium merytorycznego. Zgodnie z nim o zaliczeniu poszczególnych uprawnień do pewnych ich grup decydować będzie „podobieństwo efektów wywołanych przez ich zastosowanie, czy też podobieństwo zadań, których realizacja poszczególnych grup kompetencji ma służyć”[45].

Na podstawie analizy postanowień konstytucji kompetencje prezydenta szereguje się w literaturze w ramach czterech funkcji czy też, pisząc inaczej, zadań:

1) reprezentanta Chorwacji w stosunkach zagranicznych i wewnętrznych,

2) gwaranta prawidłowego i harmonijnego oraz stabilnego funkcjonowania organów władzy państwowej,

3) strażnika niepodległości i terytorialnej integralności Republiki,

4) naczelnego dowódcy sił zbrojnych[46].

3.1. PREZYDENT JAKO REPREZENTANT PAŃSTWA

W zakresie prowadzenia polityki zagranicznej konstytucja zobowiązuje prezydenta do współpracy z Rządem. Znajduje to wyraz w wielu konkretnych uprawnieniach. Prezydent na wniosek Rządu i za kontrasygnatą premiera ustanawia misje dyplomatyczne Chorwacji za granicą. W tym samym trybie po-

[45] P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolite Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 52.

[46] J. Karp, M. Grzybowski, *System*…, s. 52–53.

wołuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych państwa. Nominacje te muszą być poprzedzone opinią właściwego komitetu Saboru[47]. Prezydent na wniosek Rządu zawiera umowy międzynarodowe, które nie wymagają potwierdzenia ze strony parlamentu. Prezydent może też upoważnić Rząd do samodzielnego zawierania umów międzynarodowych. Artykuł 5 ust. 2 upoważnia także Rząd do samodzielnego zawierania umów międzynarodowych. Umowy międzynarodowe, których przyjęcie wymaga zmian w ustawach, umowy wojskowe i polityczne, które obciążają finansowo Republikę Chorwacji, są ratyfikowane przez Sabor, a prezydent na podstawie decyzji Saboru je podpisuje. Prezydent obok Rządu i 1/3 deputowanych może rozpocząć procedurę ustanowienia związku Chorwacji z innymi państwami, z tym że związek taki nie może prowadzić do odnowienia wspólnoty jugosłowiańskiej. Prezydent ponadto reprezentuje Chorwację w trakcie wizyt zagranicznych oraz przyjmuje delegacje państw obcych. Współdziałanie Rządu z prezydentem w obszarze prowadzenia polityki zagranicznej państwa prowadzi niekiedy do konfliktów i sporów kompetencyjnych.

3.2. PREZYDENT JAKO GWARANT PRAWIDŁOWEGO I HARMONIJNEGO ORAZ STABILNEGO FUNKCJONOWANIA ORGANÓW WŁADZY PAŃSTWOWEJ

W ramach wykonywania tej funkcji w chorwackiej literaturze podkreśla się, że prezydent występuje na tym obszarze jako arbiter w stosunku do innych organów władzy państwowej[48].

W ramach kompetencji prezydenta związanych z prawidłowym i harmonijnym działaniem organów władzy państwowej można wyróżnić przede wszystkim uprawnienia, które prezy-

[47] Zgodnie z art. 67 Regulaminu Saboru opinie dotyczące powołania i odwołania szefów misji dyplomatycznych wydaje komitet ds. polityki zagranicznej.

[48] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustrojstvo Vlasti*…, s. 381.

dent posiada w stosunku do parlamentu, Rządu i innych organów władzy publicznej. W stosunku do Saboru prezydent dysponuje następującymi uprawnieniami: zarządza wybory do Saboru, zwołuje jego pierwsze posiedzenie, zarządza ogłoszenie ustaw. Może także zażądać zwołania nadzwyczajnej sesji Saboru[49]. Prezydent ma także prawo przedterminowo rozwiązać parlament w razie nieuchwalenia Rządowi wotum zaufania, a także, gdy Sabor nie uchwali budżetu w ciągu 120 dni od przedłożenia mu przez Rząd projektu ustawy budżetowej[50]. Z prawa tego prezydent nie może skorzystać, jeżeli trwa postępowanie o stwierdzenie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta.

Kompetencje prezydenta związane z funkcjonowaniem Rządu są stosunkowo niewielkie. Jest to spowodowane świadomą decyzją prawodawcy, który uchwalając nowelę konstytucyjną w 2000 r., chciał wyeliminować praktyki z okresu prezydentury F. Tuđmana, kiedy to prezydent *de facto* na bieżąco kierował poczynaniami Rządu. Obecnie prezydent posiada pewien stosunkowo niewielki wpływ na powołanie Rządu[51]. Prezydent ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach Rządu, lecz nie może im przewodniczyć, chyba że odbywają się one w czasie stanu nadzwyczajnego. Do grupy uprawnień związanych z prawidłowym funkcjonowaniem organów władzy państwowej można też zaliczyć prawo prezydenta do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli konstytucyjności ustawy. Jest to kontrola następcza. Jeżeli prezydent ma wątpliwości co do konstytucyjności ustawy przed zarządzeniem jej ogłoszenia i tak musi dokonać tej czynności, a dopiero potem może

[49] Szczegółowe omówienie tych zagadnień znajduje się w rozdziale V pt. *Sabor*.

[50] W literaturze te uprawnienia prezydenta także łączy się z realizacją funkcji dbania o prawidłowe i harmonijne oraz stabilne działanie organów władzy państwowej, J. Karp, *Pozycja ustrojowa i funkcje parlamentu w Chorwacji*, [w:] J. Czajkowski, M. Grzybowski (red.), *Parlamenty państw europejskich*, Kraków 2005, s. 59.

[51] Zagadnienie to zostało omówione w rozdziale VII o Rządzie.

złożyć wniosek do Trybunału o dokonanie jej kontroli. Chociaż po nowelizacji konstytucji w 2000 r. postulowano powierzenie prezydentowi prawa do złożenia wniosku w sprawie kontroli konstytucyjności ustawy do Trybunału przed jej podpisaniem, to niechęć deputowanych do wzmocnienia pozycji prezydenta spowodowała, że do tego nie doszło[52].

3.3. PREZYDENT JAKO STRAŻNIK NIEPODLEGŁOŚCI I TERYTORIALNEJ INTEGRALNOŚCI REPUBLIKI

Prezydent jako strażnik niepodległości dysponuje w zasadzie trzema uprawnieniami. Pierwsze to prawo do powołania szefa służb specjalnych po wcześniejszym zasięgnięciu opinii właściwego komitetu Saboru. Akt ten wymaga kontrasygnaty premiera. W literaturze zwraca się uwagę, że prezydent i premier są zobowiązani do współdziałania w wykonywaniu tej kompetencji i żaden z nich nie posiada w realizacji tego uprawnienia pierwszoplanowej roli[53].

Drugie wiąże się z prawem prezydenta do wypowiedzenia wojny, z tym że prezydent w zasadzie samodzielnie nie może wydać takiej deklaracji w żadnej sytuacji, gdyż musi ona być poprzedzona decyzją Saboru[54].

Trzecie wiąże się z uprawnieniami prezydenta dotyczącymi wprowadzania stanów nadzwyczajnych i działania organów państwa w czasie ich trwania. Regulacja konstytucyjna dotycząca stanów nadzwyczajnych w Chorwacji charakteryzuje się

---

[52] R. Podolnjak, *Način izbora i ustavni položaj Predsjednika Republike: rasprava o mogućim ustavnim promjenama nakon predsjedničkih izbora*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011, s. 157.

[53] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustrojstvo Vlasti*…, s. 385.

[54] Taki pogląd prezentowany jest w chorwackiej doktrynie. Patrz: I. Kosnica, *Uredbe iz nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1990–1992*, ,,Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2011, vol. 61, br. 1, s. 156.

wąskim zakresem regulacji[55]. W Chorwacji występują dwa rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wojny i stan zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa. W świetle postanowień konstytucji trudno wskazać dopuszczalne okoliczności uprawniające organy władzy do ogłoszenia stanu wojny. Zgodnie z art. 100 prezydent wypowiada wojnę i zawiera pokój na podstawie decyzji Saboru, podjętej zgodnie z uprawnieniami określonymi w art. 80 Konstytucji. Jednakże żaden ze stosownych artykułów nie wskazuje, w jakiej sytuacji organy państwa są do tego uprawnione, co oznacza, że pozostawia się im całkowitą swobodę w przedmiocie oceny faktów uprawniającej do podjęcia takiej decyzji. Podobnie ma się sprawa w przypadku drugiego powodu uprawniającego do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Konstytucja w przepisach dotyczących sytuacji nadzwyczajnych w państwie nie posługuje się jednolitą terminologią. W art. 17 dotyczącym dozwolonych ograniczeń praw jednostki użyte zostało sformułowanie „w stanie bezpośredniego zagrożenia niepodległości i jedności Republiki". Natomiast w art. 100 dotyczącym użycia sił zbrojnych oraz art. 101 określającym przesłanki uprawniające do wydawania rozporządzeń konstytucja posługuje się terminem „w przypadku bezpośredniego zagrożenia niepodległości, jedności i egzystencji państwa". Jednocześnie nie precyzuje, jakie działania mogą stanowić zagrożenie dla wymienionych wartości, nie określa również, kto i w jakim trybie wprowadza ten stan nadzwyczajny. Ustawa o obronie w art. 6 wskazuje, że stan bezpośredniego zagrożenia (*ugroženosti*) wprowadza Sabor na wniosek prezydenta kontrasygnowany przez premiera[56]. Jednakże ustawa nie określa,

[55] Chorwacka regulacja została do takich zaliczona przez doktrynę, obok regulacji francuskiej, rosyjskiej, holenderskiej, szwajcarskiej, słowackiej, fińskiej, islandzkiej, ukraińskiej, litewskiej, łotewskiej. Patrz M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich Konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 27.

[56] Zakon o obrani, „Narodne novine" 2002, br. 33, 58; 2004, br. 100; 2007, br. 76; 2009, br. 153.

jakim wartościom „bezpośrednie zagrożenie" ma grozić, co pozostawia organom władzy daleko idącą swobodę z korzystania z tej instytucji.

Ustawa podobnie jak konstytucja nie określa szczegółowych procedur ustanowienia stanu zagrożenia, nie przewiduje ograniczeń temporalnych ani zasad ochrony organu przedstawicielskiego czy podstaw systemu prawnego, które występują np. w polskiej regulacji[57]. Jedyna norma konstytucyjna oprócz tych dotyczących uprawnienia do jego wprowadzenia, która wiąże się z funkcjonowaniem organów państwa w czasie stanu wojennego i stanu bezpośredniego zagrożenia, to uprawnienie prezydenta do zwołania posiedzenia Rządu. Gdy prezydent korzysta z tego uprawnienia z mocy konstytucji, zostaje przewodniczącym tak zwołanego Rządu. Ponadto art. 17 Konstytucji przewiduje, że w czasie stanu nadzwyczajnego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności nie mogą ustanawiać nierówności obywateli z jakiegokolwiek powodu, a zakres ograniczeń musi być dostosowany do charakteru zagrożenia. Konstytucja wskazuje ponadto prawa, które nigdy nie mogą być ograniczone. Są to: prawo do życia, zakaz tortur, okrutnego lub poniżającego traktowania bądź karania, nakazu ustawowego określenia czynów karalnych i kar oraz dotyczących wolności myśli, sumienia i wyznania. Nieprecyzyjność norm konstytucyjnych w zakresie dotyczącym stanów nadzwyczajnych w państwie jest cechą charakterystyczną tych instytucji. Trudno bowiem tak określić przesłanki pozwalające na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, aby nie pozostawić miejsca organowi podejmującemu decyzję na własną ocenę sytuacji. W literaturze wskazuje się, że byłoby to wręcz niepożądane ze względu na naturę tej instytucji, gdyż prawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszelkich możliwych „źródeł zagrożeń"

[57] K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012, s. 121–125; K. Składowski, *Stany nadzwyczajne w państwie*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 279–280.

dla państwa[58]. Tym niemniej chorwacka regulacja wydaje się za mało precyzyjna.

Ze stanami nadzwyczajnymi w państwie wiąże się także prawo prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (*uredba sa zakonskom snagom*). Regulacja uprawniająca prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy znacznie ogranicza jego swobodę działania w porównaniu z regulacją konstytucyjnej obowiązującą do 2001 r. Jest to spowodowane z jednej strony konsekwencją praktyki ich wykorzystywania za prezydentury F. Tuđmana, a z drugiej strony przekonaniem, że stabilizacja sytuacji międzynarodowej Chorwacji powoduje, że tego typu instytucja nie jest już państwu potrzebna[59]. Analiza art. 101 wskazuje, że prezydent może wydawać rozporządzenia w trzech sytuacjach[60]. Pierwsza ma miejsce, gdy trwa stan wojny, druga występuje w przypadku zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa, a trzecia w przypadku, gdy organy władzy nie mogą wykonywać swoich konstytucyjnych obowiązków. Jak wynika z okoliczności, w których prezydent nabywa prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, akty te mają na celu przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa państwa i stanowią formę tworzenia prawa w razie nagłej konieczności państwowej[61].

Wydawanie przez prezydenta rozporządzeń następuje w istocie w odrębnych sytuacjach, z punktu widzenia przesłanek uprawniających do tego działania. Rozporządzenia te różnią się także procedurą ich wydawania i zakresem przedmiotowym. Rozporządzenia z mocą ustawy są wydawane w czasie stanu wojny z upoważnienia Saboru. Konstytucja nie określa

---

[58] K. Eckhardt, *op. cit.*, s. 29–30.

[59] S. Barić, *Zakonodavna delegacija i parlamentrizam u suvremenim europskim državama*, Zagreb 2009, s. 45.

[60] S. Sokol, *Temeljna pitanja ustrojjstva državne vlasti*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, wyd. 2, s. 322.

[61] K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964, s. 21 i n.

wprawdzie, w jakiej formie to upoważnienie może być udzielone, określa jednakże, że powinno zawierać wskazanie zakresu przedmiotowego upoważnienia. Tym samym rozporządzenia nie mogą wykraczać poza zakres przedmiotowy delegacji. Prawo do ich wydawania prezydent posiada jednakże wyłącznie w momencie, gdy Sabor nie może zebrać się na posiedzenie[62]. Zgodnie z art. 266 Regulaminu Saboru komitet ds. konstytucji, regulaminu i systemu politycznego ustala niemożność zwołania posiedzenia Saboru i informuje o tym prezydenta Republiki i Rząd. Komitet ten ustala także ustąpienie okoliczności uniemożliwiających zwołanie posiedzenia Saboru i o tym również powiadamia prezydenta i Rząd. Konstytucja upoważnia prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, ale jedynie w zakresie spraw związanych ze stanem wojny. Przy braku wskazówek zawartych w konstytucji trudno wyobrazić sobie rzeczywiste ograniczenia przedmiotowe rozporządzeń. W stanie wojny łatwo o formułowanie opinii, że niemal każda kwestia jest z nią związana.

Rozporządzenia z mocą ustawy mogą być także wydawane przez prezydenta, gdy organy władzy nie są w stanie normalnie funkcjonować lub w razie bezpośredniego zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa. Są one wydawane na wniosek i za kontrasygnatą premiera. Sposób określenia przesłanek uprawniających do wydawania rozporządzeń także pozostawia daleko idącą swobodę interpretacyjną. Można jedynie uznać, że obowiązek współdziałania premiera i prezydenta stwarza dostateczną gwarancję, iż uprawnienie to nie będzie nadużywane. Jednocześnie nie jest jasne, czy prezydent jest związany wnioskiem premiera, czy nie. Patrząc jednakże na praktykę wykonywania innych kompetencji przez prezydenta współdziałającego z premierem, można uznać, że prezydent ma prawo nie przychylić się do wniosku premiera. W przypadku tych rozporządzeń konstytucja nie określa ich granic

[62] S. Barić, *op. cit.*, s. 45.

przedmiotowych, inaczej więc niż w przypadku rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych w czasie stanu wojennego, mogą one dotyczyć każdej materii. Ograniczenie przedmiotowe każdego rodzaju rozporządzeń znajduje się w art. 17 Konstytucji. Zabrania on, w każdych okolicznościach, a więc również w sytuacjach uprawniających do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, ograniczać konstytucyjny zakaz stosowania tortur, okrutnego lub poniżającego traktowania bądź karania, nie respektować zasad: *nullum crime sine lege* oraz wolności myśli, sumienia i wyznania. Artykuł 17 wskazuje ponadto, że w czasie stanów nadzwyczajnych ograniczenia praw człowieka i obywatela nie mogą być dokonywane ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, pochodzenie narodowe lub społeczne. Artykuł 16 przewiduje, że każde ograniczenia wolności lub praw człowieka muszą być proporcjonalne do potrzeby ograniczenia. Norma ta dotyczy także rozporządzenia z mocą ustawy. W żadnej normie nie znajdziemy natomiast reguły ochrony konstytucji czy też podstaw systemu demokratycznego, znanego choćby z polskiego porządku prawnego[63]. Prezydent przedkłada wydane przez siebie rozporządzenia z mocą ustawy do zatwierdzenia Saborowi, gdy tylko będzie mógł się zebrać. Jeżeli prezydent nie przedłoży rozporządzeń do zatwierdzenia Saborowi lub gdy Sabor ich nie zatwierdzi, przestają obowiązywać. Ocena powyższej regulacji wskazuje, że pozostawia ona wiele do życzenia zarówno z punktu widzenia precyzji norm, jak i samej koncepcji instytucji.

3.4. PREZYDENT JAKO ZWIERZCHNIK SIŁ ZBROJNYCH

W polskiej literaturze konstytucyjnej wskazuje się, że zwierzchnictwo prezydenta nad armią jest „symbolicznym skupieniem władzy wojskowej w organie dzierżącym godność najwyższe-

[63] K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 35–39.

go przedstawicielstwa państwa"[64]. Nie oznacza ono oddania prezydentowi realnego prawa dowodzenia armią[65]. Podobny charakter posiada zwierzchnictwo prezydenta nad siłami zbrojnymi w Chorwacji. Jest to podobnie jak w Polsce zwierzchnictwo bierne. Szczególnie, że chorwacka konstytucja podkreśla, że cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi państwa należy do kompetencji parlamentu, a bieżące zarządzanie sprawami wojska powierza Rządowi.

Uprawnienia prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych regulują przepisy konstytucji i licznych ustaw. Na podstawie art. 2 ustawy o obronie prezydenta mianuje na wniosek Rządu na 4-letnią kadencję, bez prawa ponownego powołania, Naczelnika Głównego Dowództwa Sił Zbrojnych (Načelnik Glavnog stožera Oružanih snaga), który kieruje pracami Głównego Dowództwa Sił Zbrojnych. Powołanie to poprzedzone być musi opinią komitetu parlamentarnego ds. obrony (odbor za obranu). Naczelnik dowództwa jest obligatoryjnie głównym wojskowym doradcą prezydenta i ministra obrony. Prezydent określa także ustrój Głównego Dowództwa na wniosek Naczelnika Głównego Dowództwa za uprzednią zgodą ministra obrony. Prezydent posiada ponadto prawo do uczestnictwa w Radzie Obrony (Vjeće za obranu). Zgodnie z ustawą o obronie w skład Rady Obrony wchodzą prezydent, premier, Przewodniczący Saboru, minister obrony, minister spraw zagranicznych, minister spraw wewnętrznych, minister finansów, Naczelnik Głównego Dowództwa Sił Zbrojnych, kierownik administracji państwowej do spraw ochrony i ratownictwa, szef Urzędu Prezydenta, doradca prezydenta do spraw obrony, doradca prezydenta do spraw bezpieczeństwa narodowego, kierow-

---

[64] R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej, Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 43.

[65] J. Czajkowski, *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji z 1997 r.*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów…*, s. 65.

nik wojskowego gabinetu prezydenta. Rada jest organem, który nie posiada kompetencji decyzyjnych, lecz ze względu na jej skład odgrywa ważną rolę w zakresie spraw związanych z obronnością.

Ustawa o obronie określa Radę jako ciało koordynujące działania władzy państwowej w celu harmonizacji działań, decyzji, wniosków i zaleceń z zakresu obrony państwa. Radę zwołuje prezydent za zgodą premiera. Przedmiot obrad Rady prezydent i premier ustalają wspólnie. Zgodnie z art. 139 ustawy o służbie w siłach zbrojnych, prezydent nadaje ordery, pochwały i nagrody. Na wniosek ministra obrony prezydent nadaje także stopnie wojskowe (art. 142 ustawy)[66]. Zgodnie z art. 7 Konstytucji ust. 3, 4 i 5 Sabor bezwzględną większością głosów na wniosek Rządu za uprzednią zgodą prezydenta zezwala na przekroczenie granic Republiki przez chorwackie siły zbrojne w toku prowadzonych przez nie działań. Jeżeli prezydent nie wyraża na to zgody, Sabor podejmuje decyzję w tej sprawie większością 2/3 głosów wszystkich deputowanych. W tym samym trybie Sabor wyraża zgodę na przekroczenie granic Republiki przez wojska sojusznicze w celu obrony suwerenności Chorwacji i jej terytorium oraz na to, by chorwackie siły zbrojne mogły przyjść z pomocą państwom sojuszniczym w przypadku agresji na jedno lub więcej spośród nich. Udział chorwackich sił zbrojnych w działaniach poza granicami państwa, jak również obecność sił zbrojnych państw sojuszniczych na terytorium Chorwacji musi wynikać z zawartych przez państwo umów międzynarodowych. Na podstawie art. 7 ust. 7 i 8 Konstytucji oraz art. 4 i 5 ustawy o braniu udziału przez członków sił zbrojnych, policji, cywilnych służb i państwowych funkcjonariuszy w operacjach pokojowych i innych działaniach poza granicami[67]

---

[66] Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2002, br. 33, 58; 2003, br. 175; 2004, br. 136; 2007, br. 76; 2009, br. 88, 124.

[67] Zakon o sudjelovanju pripadnika oružanih snaga RH, policije, civilne zaštite te državnih službenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu, ,,Narodne novine" 2002, br. 33; 2010, br. 92.

chorwackie siły zbrojne mogą brać udział w ćwiczeniach armii sojuszniczych lub w operacjach humanitarnych prowadzonych poza terytorium państwa. Decyzję w tej sprawie podejmuje Rząd za uprzednią zgodą prezydenta, a udział w takich działaniach musi wynikać z zawartej przez państwo chorwackie umowy międzynarodowej. W tym samym trybie udzielana jest zgoda na udział sojuszniczych sił zbrojnych w odpowiednich działaniach mających miejsce na terytorium Chorwacji.

Na podstawie art. 100 Konstytucji w przypadku zagrożenia niepodległości, jedności i egzystencji państwa prezydent za kontrasygnatą premiera może zarządzić użycie sił zbrojnych nawet wtedy, gdy nie został ogłoszony stan wojny.

Jeżeli Sabor nie może się zebrać na posiedzenie w czasie trwania stanu wojennego, o działaniach sił zbrojnych poza granicami państwa decyduje prezydent w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 101 Konstytucji (art. 9 ustawy). Rozporządzenie to musi być przedstawione do zatwierdzenia Saborowi na najbliższym jego posiedzeniu. Sabor, podejmując uchwałę o wprowadzeniu stanu wojennego, może zdecydować o skierowaniu sił zbrojnych poza granice państwa. Jeżeli Sabor nie może się zebrać na posiedzenie w czasie stanu zagrożenia bezpieczeństwa Republiki, prezydent może w drodze rozporządzenia skierować siły zbrojne do działań poza granicami państwa na wniosek premiera i za jego kontrasygnatą (art. 10 ustawy). Rozporządzenie to także musi zostać przedstawione do zatwierdzenia Saborowi na najbliższym posiedzeniu. Decyzję o wycofaniu chorwackich sił zbrojnych z operacji prowadzonych poza granicami państwa podejmuje prezydent na podstawie wcześniejszej uchwały Saboru. Sabor uchwałę tę podejmuje z własnej inicjatywy bądź na wniosek prezydenta lub Rządu. Jeżeli chorwackie siły zbrojne operujące poza granicami kraju narażone są na znaczne niebezpieczeństwo decyzję o ich wycofaniu może samodzielnie podjąć prezydent, lecz później musi ją przedstawić do akceptacji parlamentowi (art. 11). Co cieka-

we, o udziale w operacjach zagranicznych policjantów i innych funkcjonariuszy służb państwowych decyzję podejmuje samodzielnie Rząd, na wniosek właściwego dla danych służb ministra.

3.5. POZOSTAŁE KOMPETENCJE PREZYDENTA

Prezydent Republiki Chorwacji posiada też pewne kompetencje w literaturze często określane jako tradycyjne uprawnienia głowy państwa[68] oraz takie, które nie mieszczą się w zaproponowanej powyżej klasyfikacji przedmiotowej. Tradycyjne uprawnienia prezydenta przewiduje art. 98 Konstytucji. Prezydent posiada prawo łaski, z którego korzysta według własnego uznania. Ustawa o prawie łaski nie stwarza prezydentowi żadnych ograniczeń w zakresie korzystania z tej kompetencji. Jedynym koniecznym wymogiem jest zwrócenie się do prezydenta z prośbą o skorzystanie z prawa łaski, które jest jedynie opiniowane przez ministra sprawiedliwości (art. 10 ustawy o prawie łaski)[69]. Nadaje ordery i odznaczenia oraz dyplomy pochwalne określone w ustawie[70]. Prezydent posiada prawo do zarządzenia referendum, na wniosek Rządu za kontrasygnatą premiera. Norma ta wskazuje, że *de facto* inicjatywę w sprawie zarządzenia referendum posiada Rząd. Rząd też sprawuje kontrolę nad

[68] W polskiej literaturze kompetencje te określane są jako tradycyjne. Patrz L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, wyd. 6, Warszawa 2002, s. 283; B. Banaszak, *Prawo…*, s. 611. Część autorów określa je jednak mianem „inne" lub „pozostałe" kompetencje prezydenta. Takie terminy stosują m.in. D. Górecki i A. Olechno. D. Górecki, K. Składowski, *Prawo konstytucyjne (zagadnienia wybrane)*, Łódź 2010, s. 89; A. Olechno, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009, s. 259.

[69] Zakon o promilovanju, „Narodne novine" 2003, br. 175.

[70] Ustawa przewiduje w sumie 25 różnych orderów i odznaczeń. Zakon o odlikovanjima i priznanjima Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1995, br. 20; 2006, br. 57, 141.

decyzją prezydenta. Prezydent może wszak nie przychylić się do wniosku Rządu i odmówić zarządzenia referendum, które różni się zakresem przedmiotowym od referendum zarządzanego przez Sabor[71]. Może ono bowiem dotyczyć jedynie projektu zmiany konstytucji i kwestii związanych z niepodległością, jednością oraz bytem Republiki.

W literaturze przedmiotu wskazuje się jednak, że zakres przedmiotowy zawarty w tej normie w odniesieniu do możliwości zarządzenia przez prezydenta referendum powoduje, że *de facto* prezydent może to zrobić praktycznie w dowolnej sprawie[72]. W szczególności sformułowanie „byt Republiki" pozostawia daleko idącą swobodę w uznaniu, jakie zagadnienia wiążą się z bytem państwa. Tak określony zakres przedmiotowy referendum wyraźnie odwołuje się do zadań prezydenta, jakie stawia przed nim art. 94 Konstytucji.

4. Odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta

W Chorwacji jak w wielu innych państwach postkomunistycznych odpowiedzialność konstytucyjna ograniczona jest jedynie do osoby prezydenta państwa[73]. Reformy konstytucyjne, które miały miejsce w Chorwacji w minionym dwudziestoleciu, nie dotknęły w zasadzie regulacji dotyczącej odpo-

---

[71] Sabor może zarządzić referendum w sprawie projektu zmiany konstytucji, projektu ustawy oraz w innej sprawie należącej do zakresu działania Saboru.

[72] R. Podolnjak, *Ustavnopravno uređenje i primjena referendum i građanske inicijative u Hrvatskoj*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević (red.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011, s. 213.

[73] J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 133.

wiedzialności prezydenta. Zmianie uległa jedynie numeracja odpowiednich przepisów Konstytucji i Regulaminu Saboru[74]. Obecnie zagadnienie to jest normowane przez art. 105 Konstytucji, art. 105 Regulaminu Saboru oraz art. 83 i 84 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ustrojodawca chorwacki wzorem niektórych innych państw europejskich orzekanie o odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa powierzył Trybunałowi Konstytucyjnemu[75].

Prezydent Republiki odpowiedzialność konstytucyjną ponosi przed Trybunałem Konstytucyjnym za naruszenie konstytucji popełnione w związku z wykonywaniem swoich kompetencji. W doktrynie chorwackiego prawa konstytucyjnego wskazuje się, że jest to odpowiedzialność zachodząca nie tylko w przypadku naruszenia konstytucyjnych kompetencji prezydenta, lecz także w razie każdego naruszenia najwyższych wartości konstytucyjnego porządku (*najviše vrednote ustavnog poretka*)[76]. Przepisy nie wskazują natomiast, czy naruszenie przepisów

[74] K. Składowski, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Chorwacji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 78.

[75] Rozwiązanie takie zastosowane jest w 9 państwach europejskich. S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012, s. 159. Co ciekawe, rozwiązanie to przyjęły niemal wszystkie państwa powstałe po rozpadzie Jugosławii. Wyjątek stanowi jedynie Bośnia i Hercegowina, gdzie w ogóle nie przewidziano na poziomie federalnym instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej. Tym niemniej w jednym z podmiotów federacji taka odpowiedzialność występuje i orzeka w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny. Patrz: K. Krysieniel, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Bośni i Hercegowinie*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *op. cit.*, s. 65; J. Wojnicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Czarnogóry*, [w:] *ibidem*, s. 92; A. Młynarska-Sobaczewska, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Macedonii*, [w:] *ibidem*, s. 188; J. Wojnicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Serbii*, [w:] *ibidem*, s. 291; M. Wiszowaty, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Słoweni*, [w:] *ibidem*, s. 321.

[76] A. Bačić, *Komentar. Ustava Republike Hrvatske*, Split 2003, s. 283.

ustaw w ramach wykonywania kompetencji przez prezydenta może także rodzić konsekwencje w postaci odpowiedzialności przed Trybunałem Konstytucyjnym. W doktrynie wskazuje się, że odpowiedzialność prezydenta za naruszenie ustaw powinna być wyraźnie wskazana w konstytucji[77]. Wobec braku stosownej normy konstytucyjnej należy przyjąć, że złamanie przez prezydenta ustawy nie może prowadzić do egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej[78].

W kwietniu 2010 r. HDZ oskarżyła prezydenta Josipovića o złamanie konstytucji, ponieważ nie skonsultował swojego wystąpienia w parlamencie Bośni i Hercegowiny z premierem[79]. Argumentowano przy tym, że polityka zagraniczna należy do właściwości Rządu, a prezydent zgodnie z art. 99 Konstytucji zobowiązany jest do współpracy z Rządem w zakresie kształtowania polityki zagranicznej państwa[80]. Ostatecznie wniosek o wszczęcie postępowania nie został złożony, ale sytuacja ta ilustruje niejasność rozwiązań konstytucyjnych w odniesieniu do odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa. W każdym bądź razie lakoniczność unormowania konstytucyjnego i ustawowego może prowadzić do nadużyć i być próbą egzekwowania odpowiedzialności politycznej przez parlament pod pozorem realizacji „*quasi*-odpowiedzialności konstytucyjnej”[81].

---

[77] B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 145.

[78] J. Zaleśny, *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004, s. 46–47.

[79] Głównym przedmiotem sporu między prezydentem wywodzącym się z SDP a Rządem HDZ był stosunek do wzajemnych relacji między Chorwacją a Bośnią i Hercegowiną z najbliższej przeszłości. HDZ, która jest duchową spadkobierczynią linii politycznej F. Tuđmana, różni się w ocenach przeszłości z prezydentem. Prezydent Josipović natomiast wykonywał liczne gesty, zmierzające do poprawy wzajemnych relacji i pojednania między narodami. J. Manuś, M. Szpala, *op. cit.*, s. 25.

[80] B. Smerdel, *Odgovornost Vlade u Europskom kontekstu: Kako europske (parlamentarne) institucije „Rade svoj posao”*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu” 2010, vol. 60(3–4), s. 637.

[81] S. Grabowska, *op. cit.*, s. 161.

Wniosek w sprawie wszczęcia postępowania może skierować do Saboru co najmniej 1/5 ustawowej liczby deputowanych. Wniosek o pociągnięciu do odpowiedzialności prezydenta musi zawierać opis naruszenia, podstawę prawną oraz dowody wskazujący na wystąpienia naruszenia konstytucji. Do wniosku dołączone musi być uzasadnienie ze wskazaniem dowodów naruszenia konstytucji w formie pisemnej wraz z własnoręcznymi podpisami deputowanych. Wniosek ten musi zostać dostarczony Przewodniczącemu Saboru w terminie najpóźniej 30 dni przed posiedzeniem Saboru, na którym odbędzie się debata w tej sprawie.

Przewodniczący Saboru jest zobowiązany do przedstawienia wniosku prezydentowi, który ma prawo do udzielenia odpowiedzi w formie pisemnej w ciągu 30 dni od jego otrzymania. Przed przystąpieniem do rozpoznania wniosku przez Sabor jest on kierowany do komitetu Saboru ds. konstytucji, regulaminu i systemu politycznego, który w terminie 3 dni od otrzymania wniosku oraz odpowiedzi prezydenta, zobowiązany jest do przedstawienia opinii o podstawach prawnych wniosku.

Prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Konstytucyjnym stawia Sabor większością 2/3 głosów wszystkich deputowanych. Uchwałę tę Sabor musi podjąć w terminie 15 dni od otrzymania opinii komitetu ds. konstytucji, regulaminu i systemu politycznego.

Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest do rozpatrzenia wniosku Saboru w terminie 30 dni od jego złożenia. Trybunał Konstytucyjny orzeka po zapoznaniu się z wnioskiem Saboru jak również z pisemnym stanowiskiem prezydenta. Trybunał zobowiązany jest do umożliwienia prezydentowi śledzenia toczącego się postępowania[82]. O odpowiedzialności prezydenta Trybunał orzeka większością 2/3 głosów wszystkich sędziów.

[82] J. Crnić, *Komentar ustavnoga zakona o ustavnom sudu Republiki Hrvatskoj*, Zagreb 2002, s. 310.

W przypadku stwierdzenia przez Trybunał odpowiedzialności prezydenta przestaje on sprawować urząd z mocy konstytucji. Trybunał orzeka więc jedynie o winie bądź niewinności prezydenta, kara w postaci złożenia z urzędu wynika z postanowień konstytucji[83].

W podobnym trybie Trybunał Konstytucyjny decyduje o pozbawieniu immunitetu prezydenta.

W Chorwacji, podobnie jak w pozostałych krajach postjugosłowiańskich, nie stosowano do tej pory wobec głowy państwa procedury wszczęcia i prowadzenia postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej[84]. Brak wykształconej praktyki uniemożliwia formułowanie kategorycznych ocen w odniesieniu do omawianej instytucji. Ograniczenie odpowiedzialności konstytucyjnej do osoby prezydenta jak również powierzenie orzekania w tym zakresie Trybunałowi Konstytucyjnemu jest rozwiązaniem spotykanym w wielu państwach europejskich[85]. Zaskakująca jest natomiast stosunkowo wąska regulacja normatywna poświęcona tej instytucji w porządku prawnym Republiki Chorwacji. Może to w przyszłości rodzić poważne trudności praktyczne związane z egzekwowaniem odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Republiki Chorwacji.

Reasumując tę część rozważań, chciałbym się za Zbigniewem Witkowskim odwołać do poglądów doktryny wskazujących na typowe uprawnienia głowy państwa. Należą do nich:

---

[83] S. Grabowska, *op. cit.*, s. 220. Złożenie z urzędu jest powszechnie stosowaną sankcją we współczesnych państwach europejskich. Patrz B. Dziemidok-Olszewska, *op. cit.*, s. 153.

[84] J. Wojnicki, *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007, s. 210.

[85] A. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2002, s. 141.

a) w sferze reprezentacji państwa w stosunkach międzynarodowych: zawieranie i ratyfikowanie umów międzynarodowych, mianowanie ambasadorów, przyjmowanie listów uwierzytelniających od przedstawicieli państw obcych;

b) w sferze reprezentacji państwa w stosunkach wewnętrznych: prawo łaski, nadawanie orderów odznaczeń, tytułów honorowych, mianowanie na pewne stanowiska cywilne i wojskowe;

c) w relacji z parlamentem: zwoływanie i przedterminowe rozwiązywanie parlamentu, publikację względnie promulgację ustaw, stosowanie weta ustawodawczego;

d) w relacjach z rządem: desygnowanie albo powoływanie premiera, a na jego wniosek pozostałych członków rządu, bywa, że przewodniczenie posiedzeniom rządu albo gremiom szczególnym z udziałem rządu;

e) w relacjach z siłami zbrojnymi: dowództwo efektywne albo przynajmniej ideowe zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi państwa, zarządzanie mobilizacji, powoływanie naczelnego dowódcy sił zbrojnych na wypadek wojny;

f) decydowanie o wprowadzeniu stanów nadzwyczajnych w państwie[86].

Odnosząc tak określone kompetencje głowy państwa do kompetencji prezydenta w Republice Chorwacji, można dostrzec, że jego uprawnienia nie odbiegają od typowych. Spośród wymienionych kompetencji chorwacki prezydent nie posiada jedynie prawa weta ustawodawczego. Poza tym, albo samodzielnie, albo współdziałając z innymi organami wykonuje wszystkie wskazane powyżej uprawnienia.

W Chorwacji ciągle żywa jest dyskusja na temat pozycji głowy państwa. Doświadczenia przede wszystkim pierwszej dekady niepodległości, a w mniejszym stopniu także okresu prezydentury Stipe Mesića skłaniają część przedstawicieli nauki i obserwatorów życia politycznego do postulowania kolejnych zmian konstytucji. W literaturze zgłaszane są żądania dalszego ograniczenia pozycji ustrojowej i kompetencji prezydenta. Postuluje się wprowadzenie jednej 5-letniej kadencji bez prawa reelekcji, pozbawienie prezydenta wpływu na politykę zagraniczną, obronności i bezpieczeństwa państwa a pozostawienie mu jedynie funkcji reprezentacyjnej. Konsekwencją tych oczekiwań jest tym samym postulat zmiany trybu wyborów prezy-

[86] Z. Witkowski, *Prezydent Republiki…*, s. 45 i n.

denta. Proponuje się wprowadzenie wyborów pośrednich prezydenta przez Sabor większością 2/3 albo przez jakiś specjalny organ przedstawicielski złożony na przykład w części z przedstawicieli Županii i Saboru[87]. Jednakże inni przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego zwracają uwagę na fakt, że brak realnej kontroli Saboru nad działaniami Rządu powoduje, że utrzymanie dotychczasowej pozycji prezydenta jako elementu kontroli poczynań Rządu jest pożądane. Zmiana pozycji ustrojowej prezydenta, w tym również jego trybu wyboru, powinna być zaś poprzedzona referendum[88]. Doświadczenia ostatnich 10 lat są pozytywne i zamiast dążyć do dalszego ograniczenia roli prezydenta, system dotychczasowy należy nie tylko utrzymać, ale wręcz rozwijać[89].

[87] M. Kasapović, *Odlazak velikog populista i reforma Ustava*, „Političke analize" 2010, vol. 1, br. 1, s. 17.

[88] R. Podolnjak, *op. cit.*, s. 159.

[89] *Ibidem*, s. 158.

Rozdział VII

Rząd Republiki Chorwacji

Na gruncie chorwackiego prawa funkcjonuje jedynie pojęcie Rządu. W doktrynie wskazuje się wprawdzie na możliwość stosowania też takich terminów, jak: „Rada Ministrów" lub „Gabinet Ministrów", jednakże nazewnictwo to nie jest w zasadzie używane w chorwackiej literaturze[1]. Na pozycję ustrojową Rządu w Republice Chorwacji składają się takie elementy, jak:

– obok prezydenta to jeden z dwu organów władzy wykonawczej, który nie jest w żadnym stopniu podporządkowany prezydentowi Republiki;

– wraz ze swoimi członkami ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem;

– jest organem kolegialnym, choć o wyraźnie zarysowanej szczególnej pozycji premiera i hierarchicznej pozycji swoich członków;

– prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa;

– nie ponosi odpowiedzialności konstytucyjnej.

---

[1] S. Sokol, *Temeljna pitanja ustrojstva državne vlasti*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, wyd. 2, Zagreb 2006, s. 301.

1. Powoływanie Rządu

Tryb powołania Rządu został w Konstytucji Chorwacji uregulowany w dość wąskim zakresie[2]. Przede wszystkim jej przepisy nie nakładają na Rząd obowiązku podania się do dymisji na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Saboru. Tym niemniej praktyka polityczna w Chorwacji jest taka, że po wyborach przystępuje się do procesu tworzenia nowego gabinetu. Materię tę reguluje jedynie ustawa o postępowaniu przekazywania władzy[3], która wskazuje, że po ukonstytuowaniu się Saboru, czyli po jego pierwszym posiedzeniu, dotychczasowy Rząd ma obowiązek poinformować nowy o stanie prac z zakresu swojego działania. Jednakże z ustawy tej także nie wynika obowiązek złożenia przez premiera stojącego na czele dotychczasowego gabinetu formalnej dymisji. Tym niemniej ustawa ta zakazuje Rządowi, od dnia ogłoszenia terminu wyborów, dokonywania nominacji na stanowiska w podległych mu strukturach administracyjnych i zawierania umów o znacznej wartości.

W literaturze wskazuje się, że proces powołania Rządu można podzielić na dwa etapy: prezydencki i parlamentarny[4]. W pierwszym etapie prezydent desygnuje kandydata na premiera, który w terminie 30 dni powinien skompletować skład Rządu. Konstytucja nie nakłada na prezydenta obowiązku wskazania kandydata z łona największej partii w Saborze. Jednakże art. 98 Konstytucji nakazuje prezydentowi powie-

---

[2] Ustav Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1990, br. 56; 1997, br. 135; 1998, br. 8; 2000, br. 113, 124; 2001, br. 28, 41, 55; 2010, br. 76, 85.

[3] Tłumaczenie terminu „*primopredaje*" nastręcza pewne trudności, gdyż oznacza on zdawczo-odbiorczy protokół. Uznałem jednak, że takie dosłowne tłumaczenie brzmi dość niezręcznie i lepszym sformułowaniem jest „przekazanie", ponieważ oddaje sens regulacji ustawowej. Zakon o postupku primopredaje vlasti, „Narodne novine" 2004, br. 94; 2007, br. 17; 2010, br. 91; 2013, br. 22.

[4] J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 56.

rzyć misję tworzenia Rządu osobie, która uzyska poparcie większości deputowanych. Wybór kandydata na premiera wynikać winien z podziału mandatów między poszczególne partie i przeprowadzonych konsultacji politycznych. Jeżeli w wyniku wyborów żadna partia lub koalicja nie uzyska większości parlamentarnej, to wtedy prezydent decyduje samodzielnie nie tylko formalnie, ale i realnie komu powierzy misję tworzenia Rządu. W świetle art. 98 prezydent w swej decyzji nie jest niczym ograniczony[5]. Jeżeli kandydat na premiera nie zdoła stworzyć Rządu w terminie 30 dni, prezydent może go przedłużyć o kolejne 30 dni. W momencie skompletowania obsady wszystkich ministerstw premier jest zobowiązany do przedstawienia Saborowi składu Rządu wraz z jego programem działania i wnioskuje o udzielenie mu wotum zaufania. Jeżeli osoba desygnowana przez prezydenta do tworzenia Rządu nie zdoła tego uczynić w konstytucyjnie określonych terminach, prezydent powierza to zadanie innej osobie. Przepisy konstytucji nie wskazują przy tym, w jakim terminie kolejny kandydat na premiera ma stworzyć Rząd.

W literaturze wątpliwości budzi przede wszystkim to, czy prezydent może przedłużyć premierowi czas na tworzenie gabinetu o kolejne 30 dni[6]. Osoba powołana do pełnienia funkcji premiera wraz z wnioskiem o wotum zaufania i programem Rządu przedstawia także życiorysy kandydatów na członków Rządu. Po przeprowadzeniu debaty Sabor przystępuje do głosowania. Wotum zaufania jest udzielane większością głosów wszystkich deputowanych. Jest to głosowanie, które dotyczy całego Rządu, a nie poszczególnych jego członków. Po uzyskaniu wotum zaufania Rząd rozpoczyna pełnienie obowiązków. Premier i jego członkowie składają przysięgę przed Saborem, której tekst określa ustawa o Rządzie[7]. Akt powołania premiera

[5] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustrojstvo Vlasti Republike Hrvatske*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, wyd. 2, s. 381.

[6] *Ibidem*, s. 382.

[7] Zakon o Vladi Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2011, br. 150.

wydaje prezydent na podstawie uchwały Saboru o wyrażeniu wotum zaufania. Jest on kontrasygnowany przez Przewodniczącego Saboru. Natomiast akty powołania poszczególnych członków Rządu podpisuje premier z kontrasygnatą Przewodniczącego Saboru[8]. Jeżeli proces tworzenia Rządu zakończy się fiaskiem, prezydent zobowiązany jest do powołania tymczasowego, bezpartyjnego Rządu i rozpisania nowych wyborów parlamentarnych.

Analizując przepisy Konstytucji Chorwacji, można uznać, że choć inwestytura Rządu spoczywa w rękach Saboru, to prezydent może mieć niezwykle silny wpływ na jego powołanie w sytuacji braku wyraźnej większości parlamentarnej. Wynika to z faktu, że bez udziału prezydenta Sabor nie może *de facto* samodzielnie doprowadzić do powołania, w chorwackim systemie bowiem nie występuje żadna forma rezerwowej procedury powołania Rządu, która przewidywałaby samodzielne działanie Saboru. Tryb powołania Rządu przewidziany chorwackimi przepisami sprawia, że nikłe szanse na powstanie ma tam Rząd mniejszościowy, w szczególności nie posiadający poparcia prezydenta. W sytuacji dużej fragmentaryzacji politycznej i występowania głębokich antagonizmów między partiami parlamentarnymi uniemożliwiających im trwałą współpracę, może to prowadzić do trwałego kryzysu rządowego i politycznego w państwie. Jest to tym bardziej dyskusyjne, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że chorwackie prawo nie zna instytucji konstruktywnego wotum nieufności, instrumentu, za pomocą którego doraźnie utworzona większość parlamentarna mogłaby doprowadzić do powołania własnego Rządu. Praktyka polityczna w Chorwacji od momentu wprowadzenia systemu parlamentarno-gabinetowego w 2000 r. jest taka, że do powołania Rządu po wyborach dochodzi na drugim posiedzeniu Saboru[9].

---

[8] W chorwackiej literaturze rozwiązanie to traktuje się jako swoiste dziedzictwo systemu „skupsztinskiego" z okresu Jugosławii, niezgodne z logiką systemu parlamentarnego. B. Smerdel, S. Sokol, *Ustrojstvo…,* s. 382.

[9] Patrz stenogramy z posiedzeń Saboru: Zapisnik druge izvanredne sjed-

Tak więc dotychczasowe doświadczenia wskazują, że kolejni prezydenci Republiki zachowują się odpowiedzialnie w procesie tworzenia Rządu.

Zasady postępowania w procesie powoływania Rządu po wyborach budzą wprawdzie pewne wątpliwości interpretacyjne, lecz nie tak poważne jak w przypadku powoływania Rządu, po uchwaleniu wotum nieufności lub rezygnacji premiera. Zdaniem chorwackiej doktryny nie jest jasne, jaką należy zastosować procedurę w przypadku, gdy dymisja Rządu jest konsekwencją uchwalenia wotum nieufności[10]. Konstytucja wskazuje jedynie, że w przypadku uchwalenia wotum nieufności wobec Rządu nowy kandydat na premiera powinien uzyskać wotum zaufania w ciągu 30 dni. Jeżeli wotum zaufania we wskazanym terminie nie uzyska, prezydent podejmuje decyzję o rozwiązaniu Saboru i rozpisaniu wyborów parlamentarnych.

Konstytucja nie określa jednoznacznie, kto w tej sytuacji jest uprawniony do wskazania kandydata na nowego premiera. Zdaniem doktryny nie jest jasne, czy mogą być w tym momencie zastosowane przepisy o powoływaniu Rządu po wyborach czy też nie. Z jednej strony można uznać, że brak szczególnej regulacji konstytucyjnej pozwala na stosowanie reguł dostępnych w innych przepisach konstytucji. Jednakże z drugiej strony w odniesieniu do trybu powoływania Rządu po wyborach występują istotne różnice, które w żadnym razie nie mogą być wiernie zastosowane w przypadku powoływania Rządu na skutek dymisji poprzedniego gabinetu. Chodzi tu przede wszystkim o fakt, że ta procedura jest wieloetapowa, podczas gdy w przypadku powoływania Rządu w trakcie kadencji Saboru proces ten jest jednoetapowy. Ponadto w art. 113, określającym zasady postępowania po uchwaleniu wotum nieufności wobec Rządu, nie znajduje się żadne odwołanie do art. 107, który określa pro-

nice Hrvatskog Sabora z 22 i 23 grudnia 2011; Zapisnik druge izvanredne sjednice Hrvatskog Sabora z 11 i 12 stycznia 2008; Zapisnik druge izvanredne sjednice Hrvatskog Sabora z 22 i 23 grudnia 2003, www.sabor.hr (10.05.2013).

[10] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustrojstvo*…, s. 383.

cedurę powołania Rządu po wyborach. Nie wiadomo więc, czy prawo do wskazania kandydata na premiera powinno należeć do prezydenta czy do Saboru, a jeśli do Saboru, to w jakim trybie decyzja taka powinna zapaść. Co w sytuacji, gdy prezydent wskaże jednego kandydata na premiera, a Sabor uchwali wotum zaufania wobec innej osoby, stosując zasady inicjowania uchwał podejmowanych przez Sabor na podstawie przepisów Regulaminu. Wziąwszy pod uwagę fakt, że Rząd w systemie parlamentarnym jest powoływany przez Sabor i przed nim odpowiedzialny, rozstrzygające w tej kwestii powinno być stanowisko parlamentu. Prezydent jednakże dysponuje instrumentami prawnymi przeciwdziałającymi woli parlamentu w takiej sytuacji. Do niego należy bowiem dokonanie formalnego powołania Rządu. Oczywiście, działanie takie może zostać ocenione przez większość parlamentarną za łamanie konstytucji i grozić prezydentowi wszczęciem postępowania w sprawie popełnienia deliktu konstytucyjnego. Jednakże do postawienia prezydenta w stan oskarżenia wymagana jest uchwała Saboru podjęta większością 2/3 głosów, a takiej większości konstytucyjnej większość parlamentarna może nie posiadać.

W chorwackiej literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że w przepisach konstytucji dotyczących powołania Rządu występuje w tej kwestii luka[11]. Takie same wątpliwości występują, gdy proces powoływania Rządu wiąże się z rezygnacją premiera z pełnienia urzędu. Do tej pory sytuacja taka nie miała miejsca, żaden z rządów od czasów zmiany systemu nie otrzymał od parlamentu wotum nieufności. Jednakże dwukrotnie zdarzyło się, że rezygnację z pełnienia urzędu złożył premier. W obu tych sytuacjach to prezydent podjął decyzję, komu powierzyć misję tworzenia Rządu. W obu tych przypadkach ta misja zakończyła się sukcesem. Praktyka konstytucyjna znalazła być może odpowiedź na wątpliwości doktryny. Pamiętać jednakże należy, że w obu przypadkach urzędujący prezydent (wydarzenia te miały miejsce podczas pierwszej i drugiej kadencji prezydenta Mesića)

[11] *Ibidem*, s. 383.

wskazał kandydata, który odpowiadał życzeniom większości parlamentarnej. Gdyby wybór był inny, sytuacja mogłaby się rozwinąć w zgoła odmienny sposób. Jak zauważył L. Garlicki, „zasada parlamentarnej odpowiedzialności rządu jest pochodną wymagania, by rząd cieszył się stale zaufaniem większości parlamentarnej, stanowiącego o istocie modelu parlamentarnego”[12]. To wyraźnie wskazuje, że wola większości parlamentarnej powinna być decydująca w odniesieniu do powołania rządu i tym samym do wysunięcia kandydata na premiera. Niejednoznaczność przepisów w tak newralgicznej sprawie jak powoływanie rządu może grozić państwu poważnym kryzysem politycznym i ustrojowym, w szczególności gdy większość parlamentarna znajdować się będzie w konflikcie z prezydentem na tyle poważnym, że obie strony nie będą skłonne do poszukiwania kompromisu.

2. Odpowiedzialność polityczna Rządu

Zasada odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem jest „zasadniczym elementem konstrukcyjnym rządu parlamentarnego”[13]. W systemie chorwackim występuje odpowiedzialność solidarna i indywidualna członków Rządu. Odpowiedzialność przed Saborem jest głównym środkiem nadzoru parlamentu nad pracą Rządu. Mimo że przepisy konstytucji i ustawy o Rządzie stwarzają podstawy normatywne tej odpowiedzialności, to precyzyjne określenie procedury znalazło się w Regulaminie Izby Przedstawicielskiej w okresie działania dwuizbowego parlamentu[14], a obecnie w Regulaminie Saboru.

---

[12] L. Garlicki, *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 247.

[13] R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 116.

[14] M. Jelušć, *Institucije odgovornosti vlade Saboru Republike Hrvatske*, „Zbornik Diplomatske Akademije” 1997, br. 2(1), s. 55.

Prawo do zgłoszenia wotum nieufności wobec Rządu jak i jego członka przysługuje 1/5 ogólnej liczby deputowanych. Z wnioskiem do parlamentu o udzielenie wotum zaufania może wystąpić także premier, przy czym w obu przypadkach procedura postępowania jest taka sama. Głosowania nad wotum zaufania jak i wotum nieufności nie można przeprowadzić przed upływem 7 dni od daty złożenia wniosku, a musi się odbyć najpóźniej w terminie 30 dni od daty jego zgłoszenia. Rząd jest zobowiązany przedstawić swoje stanowisko w stosunku do złożonego wniosku w terminie 8 dni od zamieszczenia wniosku w porządku dziennym obrad. Uchwała o wotum nieufności zapada bezwzględną większością głosów wszystkich deputowanych. Jeżeli wniosek zostanie odrzucony, deputowani, którzy go zgłosili, ponowny wniosek mogą złożyć dopiero po upływie 6 miesięcy. Jeżeli wniosek zostanie przegłosowany, rozpoczyna się proces powoływania nowego gabinetu. Kandydat na Urząd Premiera ma tylko 30 dni na sformułowanie Rządu i zwrócenie się do Saboru o wotum zaufania. Po jego bezskutecznym upływie bądź nieuzyskaniu wotum zaufania prezydent rozpisuje nowe wybory do Saboru.

Jeżeli wotum nieufności zostało udzielone jednemu z członków Rządu, premier na jego miejsce przedstawia inną kandydaturę Saborowi, z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania. Regulamin nie określa, co w przypadku, gdy kandydat przedstawiony przez premiera nie uzyska wotum zaufania, lecz logika wskazuje, że w tym przypadku powinien przedstawić kolejną kandydaturę bądź podać się do dymisji. Warto przy tym zwrócić uwagę, że realna odpowiedzialność polityczna ministrów przed Saborem jest w istocie fikcją. Nie zdarzyło się do tej pory, by parlament doprowadził do odwołania ministra. Samo w sobie nie jest to rzeczą wyjątkową w systemie parlamentarno-gabinetowym, może co najwyżej zmuszać do myślenia o potrzebie istnienia instytucji wotum nieufno-

ści wobec członka Rządu w systemie chorwackim[15]. Odrębną kwestią jest praktyka polityczna występująca w Chorwacji związana z odpowiedzialnością członków Rządu za ich działania i funkcjonowanie podległych im struktur administracyjnych. W literaturze chorwackiej zwraca się uwagę, że występuje tam w istocie „model nieodpowiedzialności" ministrów za ich działania[16]. Choć zdarzają się sytuacje, w których odpowiedzialność ministra wydaje się oczywista, to solidarność polityczna jego partii sprawia, że jej wyegzekwowanie jest niemożliwe[17].

Premier w każdym czasie może podać się do dymisji, którą przedkłada Saborowi[18]. To jest równoznaczne z dymisją całego Rządu. Członkowie Rządu składają natomiast dymisję na ręce premiera. Jeżeli premier przyjmie dymisję ministra, informuje o tym Sabor, a na następnym posiedzeniu musi przedstawić kandydata. Sabor udziela nowemu ministrowi wotum zaufania większością głosów wszystkich deputowanych.

---

[15] Podobnie rzecz ma się również w Polsce. Chociaż kilka razy doszło do udzielenia wotum nieufności ministrowi, to w przeważającej liczbie przypadków wniosek o wotum nieufności był traktowany przez opozycję przede wszystkim jako instrument do walki propagandowej z rządem. Na temat skuteczności wniosków o wotum nieufności wobec ministrów patrz E. Gdulewicz, W. Skrzydło, *Wotum nieufności wobec członka Rady Ministrów w uregulowaniach obowiązującej konstytucji i praktyce lat 1997–2007*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 73–74.

[16] B. Smerdel, *Odgovornost Vlade u Europskom kontekstu: Kako europske (parlamentarne) institucije „Rade svoj posao"*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2010, vol. 60(3–4), s. 638.

[17] Notabene tłumaczenia prezentowane przez niektórych ministrów brzmią wręcz humorystycznie. Jeden z nich stwierdził, że: „Mój resort jest za duży, bym mógł wiedzieć, co się w nim dzieje". *Ibidem*, s. 635.

[18] Od nowelizacji konstytucji z 2000 r., która zlikwidowała odpowiedzialność polityczną Rządu przed prezydentem, premier dwukrotnie podał się do dymisji.

3. Skład Rządu, tryb jego pracy i struktura administracji rządowej

3.1. SKŁAD RZĄDU I STRUKTURA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Konstytucja w art. 108 określa konstytucyjny skład Rządu. W jego skład wchodzi premier, wicepremierzy (*potpredsjedniki*) i ministrowie. Rząd nie posiada prawa do samodzielnego wydawania rozporządzeń w zakresie swojej wewnętrznej organizacji, co zastrzeżono dla regulacji ustawowej[19]. Jednakże ustawa o Rządzie w art. 30 zawiera delegację dla Rządu uprawniającą do wydania regulaminu Rządu[20]. Natomiast art. 63 ustawy o systemie państwowej administracji upoważnia Rząd do tworzenia w drodze rozporządzenia wewnętrznych jednostek organizacyjnych. Rozporządzenie takie określa ich nazwy, zasady wewnętrznej organizacji, zakres działania, a nawet liczbę ich pracowników. W Chorwacji obowiązują trzy ustawy, które swoim zakresem przedmiotowym określają organizację Rządu i administracji rządowej. Są to ustawa o Rządzie[21], ustawa o ustroju i zakresie działania ministerstw i innych organów administracji rządowej[22] oraz ustawa o administracji państwowej[23].

Liczba wicepremierów jest najczęściej pochodną kształtu politycznego koalicji rządzącej. Ustawa o Rządzie przewiduje, że w sytuacji, gdy w składzie Rządu jest więcej niż jeden wicepremier, premier może określić, który z nich jest pierwszym wice-

---

[19] S. Barić, *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, Zagreb 2009, s. 45.

[20] Poslovnik Vlade Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2011, br. 154; 2012, br. 121; 2013, br. 7.

[21] Zakon o Vladi Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2011, br. 150.

[22] Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnih tijela državne uprane, „Narodne novine" 2011, br. 150; 2012, br. 22; 2013, br. 39.

[23] Zakon o sustavu državne uprave, „Narodne novine" 2011, br. 150; 2013, br. 12.

premierem. Jeśli zostanie on wyznaczony, ma prawo zastępować premiera w czasie jego nieobecności, ale nie ma prawa odwoływać i powoływać członków Rządu, jak również złożyć wniosku do Saboru o udzielenie wotum zaufania. Wicepremierzy czuwają nad synchronizacją pracy ministerstw i odpowiadają za realizację programu Rządu w zakresie przedmiotowym, do którego zostali wyznaczeni[24]. W praktyce wicepremierzy najczęściej pełnią równocześnie funkcję ministra, ale zdarza się też, że premier powierza im jedynie koordynację pracy kilku resortów[25].

Zgodnie z ustawą członkowie Rządu muszą być obywatelami Chorwacji. Konstytucja przewiduje w odniesieniu do nich zasadę *incompatibilitas*, jednakże za zgodą Rządu jego członek może pełnić także inną funkcję publiczną. Zgoda ta nie może dotyczyć zakazów niepołączalności, wynikających z ustawy wyborczej oraz ustawy o zapobieganiu konfliktu interesów[26]. Oznacza to, że członków Rządu dotyczą te same zasady niepołączalności, które odnoszą się do deputowanych do Saboru. Natomiast przepisy ustawy o zapobieganiu konfliktów interesów formułują zakazy, które można by generalnie określić mianem antykorupcyjnych. Wśród nich znajdują się m.in. przepisy, które określają maksymalną wysokość otrzymanych darowizn oraz zakaz członkowstwa w zarządach spółek prawa handlowego, z wyjątkiem podmiotów gospodarczych, które mają status podmiotów specjalnego interesu narodowego. Listę takich podmiotów ustala Sabor na wniosek Rządu. Wspomniane zakazy dotyczą nie tylko członków Rządu, lecz także m.in. prezydenta Republiki, deputowanych do Saboru, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zastępców ministrów, szefów urzędów państwowych, szefów urzędów administracji rządowej, a także

[24] W Rządzie premiera Zorana Milanovića jest aktualnie 4 wicepremierów, z czego wicepremier i minister spraw zagranicznych Vesna Pusić pełni rolę pierwszego wicepremiera. www.vlada.hr (03.05.2013).

[25] Taką rolę w obecnym Rządzie pełni wicepremier Neven Mimmica, który jest odpowiedzialny za wewnętrzną, zagraniczną i europejską politykę.

[26] Zakon o sprječavanju sukoba interesa, „Narodne novine" 2011, br. 26; 2012, br. 12.

wiele innych osób piastujących funkcje publiczne lub wykonujących określone zawody[27].

Ustawa o ustroju i zakresie działania ministerstw i innych organów administracji rządowej określa liczbę i zakres przedmiotowy działania ministerstw i centralnych urzędów państwowych. Zgodnie z obowiązującą regulacją (art. 2) w skład Rządu wchodzi 20 ministrów, stojących na czele resortów[28]. Są to ministrowie: 1) finansów, 2) obrony, 3) spraw zagranicznych i europejskich, 4) spraw wewnętrznych, 5) sprawiedliwości, 6) administracji, 7) gospodarki, 8) rozwoju regionalnego i funduszy europejskich, 9) przedsiębiorczości i rzemiosła, 10) pracy i systemu emerytalnego, 11) żeglugi, transportu i infrastruktury, 12) rolnictwa, 13) turystyki, 14) ochrony środowiska i przyrody, 15) budownictwa i planowania przestrzennego, 16) ds. kombatantów, 17) polityki socjalnej i młodzieży, 18) zdrowia, 19) nauki, edukacji i sportu, 20) kultury. Ustawa o systemie administracji państwowej określa ministra jako osobę reprezentująca ministerstwo i kierującą jego pracami. Do zadań ministrów należy w szczególności: wdrażanie zatwierdzonej przez Rząd polityki resortu, czuwanie nad prawidłowym wykonywaniem ustaw, zapewnianie współpracy ministerstwa z organami władzy wojewódzkiej i samorządowej. Ustawa zezwala

[27] Lista osób wymienionych w art. 3, której dotyczą przepisy ustawy, liczy aż 45 pozycji.

[28] Do czasu uchwalenia nowej ustawy o ustroju i zakresie działania ministerstw i innych organów administracji rządowej w 2003 r. w Chorwacji stosowano podział ministerstw na „państwowe ministerstwa" (*državna ministarstva*) i „ministerstwa" (*ministarstva*). Zakon o ustojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacja, „Narodne novine" 1994, br. 72; Zakon o ustojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacja, *ibidem*, 2003, br. 199. Ustawa nie wskazywała na różnice między tymi dwoma rodzajami ministerstw z punktu widzenia ich organizacji, zakresu kompetencji czy też szczególnej pozycji w ramach Rządu ministrów, którzy nimi kierowali. Różnica sprowadzała się w zasadzie do samej nazwy. Państwowych ministerstw było pięć: finansów, obrony, rozwoju i odbudowy, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych. S. Sokol, B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb 1998, s. 267.

na powołanie zastępcy ministra, lecz nie jest to obowiązkowe. Powołuje go Rząd na wniosek ministra. Ustawa nie wyznacza wiceministrowi żadnych zadań, wskazuje jedynie, że zastępuje on ministra w razie jego nieobecności lub wykonuje zadania powierzone mu przez ministra. Regulamin Rządu przewiduje np., że wiceminister może zastępować ministra na posiedzeniu Rządu. Wiceminister za swą działalność odpowiada w pierwszej kolejności przed ministrem, a dopiero później przed Rządem[29]. W razie niepowołania wiceministra, minister może powołać pomocnika ministra. Obligatoryjne jest natomiast powołanie sekretarza ministra przez Rząd na wniosek ministra. Jest on odpowiedzialny za prawidłowy tok pracy ministerstwa.

Ponadto art. 3 ustawy o ustroju i zakresie działania ministerstw i innych organów administracji rządowej nakazuje powołanie w ramach administracji rządowej następujących urzędów państwowych: ds. polityki handlowej, zamówień publicznych, zarządzania nieruchomościami państwa, Chorwatów poza granicami państwa oraz odnowy i zasobów mieszkaniowych. Ustrój powyższych organów określa się w drodze rozporządzenia Rządu[30]. Na podstawie art. 26 ustawy o Rządzie jest także upoważniony do powoływania urzędów, agencji, dyrekcji i innych służb administracyjnych oraz określenia ich ustroju i zakresu działania. W świetle ustawy obligatoryjne jest powołanie urzędów ds. prawodawstwa (ured za zakonodastvo)[31], praw człowieka i mniejszości narodowych (ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina)[32], równouprawnienia płci

[29] J. Karp, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 59.

[30] Przykładem jest rozporządzenie dotyczące urzędu ds. Chorwatów poza granicami państwa. Uredba o unutarnjem ustrojstwu državnog ureda za Hrvate izvan Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2012, br. 52.

[31] Uredba o Uredu za zakonodavstvo, „Narodne novine" 2012, br. 17.

[32] Aktualnie w strukturze urzędów powołanych na podstawie ustawy działa Urząd ds. Praw Człowieka i mniejszości narodowych, ale wcześniej zdarzało się, że Rząd decydował się na powołanie dwóch odrębnych: jednego ds. praw człowieka, a drugiego ds. mniejszości narodowych. Uredba o Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, „Narodne novine" 2012, br. 42.

(ured za ravnopravnost spolova)[33], stowarzyszeń (ured za udruge)[34], rozminowywania (ured za razminiranje)[35], przeciwdziałania narkomanii (ured za suzbijanje zlouporabe)[36], ogólnych prac Saboru i Rządu Republiki Chorwacji (ured za ople poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske)[37] oraz protokołu (ured za protokol)[38]. Urzędy powoływane są przez Rząd w drodze rozporządzenia, które określa zakres działania, zadania i organizacje tych instytucji. Szefowie urzędów powoływani są przez Rząd na wniosek premiera[39]. Aktualnie oprócz urzędów wymaganych przepisami ustawy Rząd powołał także kilka innych. Za najistotniejsze można uznać: Urząd Premiera Rządu Republiki Chorwacji (Ured Predsjednika Vlade Republike Hrvatske)[40], Urząd ds. Wewnętrznego Audytu (Ured Vlade Republike Hrvatske za unutarnju reviziju)[41], Urząd Przedstawiciela Republiki Chorwacji przed Europejskim Sądem ds. Praw Człowieka (Ured Zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim Sudom za Ljudska Prava)[42]. Ponadto na podstawie odrębnych ustaw Rząd powołuje i odwołuje Głównego Inspek-

---

[33] Uredba o Uredu za ravnopravnost spolova, „Narodne novine" 2012, br. 39.

[34] Uredba o Uredu za udruge, „Narodne novine" 2012, br. 34.

[35] Uredba o Uredu za razminiranje, „Narodne novine" 2012, br. 21.

[36] Uredba o Uredu za suzbijanje zlouporabe droga, „Narodne novine" 2012, br. 36; 2012, br. 130; 2013, br. 16.

[37] Uredba o Uredu za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2012, br. 43; 2012, br. 121.

[38] Uredba o Uredu za protokol, „Narodne novine" 2012, br. 52.

[39] Używam terminu „szefowie", gdyż poszczególne rozporządzania stosują rozmaite nazewnictwo na określenie osób kierujących pracami urzędów.

[40] Jest to najważniejszy z urzędów tworzonych w tym trybie. Jego zadaniem jest obsługa administracyjna premiera przy wykonywaniu jego obowiązków. B. Smerdel, S. Sokol, *Ustrojstvo…,* s. 389.

[41] Uredba o Uredu Vlade Republike Hrvatske za unutarnju reviziju, „Narodne novine" 2012, br. 39.

[42] Uredbu o uredu zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim Sudom za Ljudska Prava, „Narodne novine" 2012, nr 18.

tora, kierującego inspekcją państwową (državni inspektorat)[43], dyrektora Państwowej Agencji ds. Ubezpieczenia Depozytów Bankowych i Sanacji Banków (Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka)[44], szefa Urzędu ds. Zarządzania Państwowym Majątkiem (državni ured za upravljanje državnom imovinom)[45] oraz członków zarządu Agencji ds. Inwestycji i Konkurencyjności (Agencija za investicije o konkurentost)[46]. Przedstawicielem Rządu w Županii jest zwierzchnik rządowy. Do jego głównych zadań należy sprawowanie nadzoru nad legalnością działania jednostek samorządu terytorialnego.

W chorwackiej literaturze podkreśla się, że dziedzictwo komunizmu wciąż posiada wpływ na organizację aparatu administracyjnego szczebla centralnego. W okresie Jugosławii pionowa struktura administracyjna była dublowana przez strukturę administracji partyjnej. Zmiana systemu politycznego nie wpłynęła na funkcjonowanie administracji państwowej. Kadry partyjne Związku Komunistów Jugosławii zostały zastąpione przez członków nowego establishmentu partyjnego. Przez pierwszych 13 lat niepodległości w Chorwacji nie została przeprowadzona żadna istotna reforma urzędów centralnych. Jeśli nawet jakieś działania były podejmowane, to były one chaotyczne i nie realizowane w ramach jakiegoś planowego działania Rządu[47]. Brak koordynacji i efektywnej komunikacji między resortami zakłóca pracę Rządu[48]. Zmiana

---

[43] Zakon o državnom inspektoratu, „Narodne novine" 2008, br. 116, 123; 2011, br. 49.

[44] Zakon o Državnoj agenciji za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, „Narodne novine" 1994, br. 44; 1998, br. 79; 1999, br. 19; 2000, br. 35; 2004, br. 60; 2012, br. 12; 2013, br. 15.

[45] Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2013, br. 94.

[46] Zakon o osnivanju Agencije za investicije i konkurentost, „Narodne novine" 2012, br. 53; 2013, br. 56.

[47] N. Šimac, *Izbor i početna izobrazba viših kadrowa državne uprave*, [w:] I. Kaprić (red.), *Modernizacija hrvatske uprave*, Zagreb 2003, s. 159–160.

[48] *Ibidem*, s. 160.

systemu rządów z półprezydenckiego na parlamentarno-gabinetowy nie pociągnęła za sobą zmian w zakresie funkcjonowania administracji rządowej szczebla centralnego. Fakt ten zdaniem chorwackich badaczy wskazuje na brak wśród chorwackich polityków analizy problemu, jak system rządów powinien wpływać na strukturę administracji państwowej, co powoduje niewątpliwie niską jej efektywność[49]. W literaturze zwraca się uwagę, że jeśli spojrzeć na Regulamin Rządu, jako kluczowy dokument regulujący koordynację pionową działania administracji, to można dojść do wniosku, że tej koordynacji po prostu nie ma[50]. Proces upartyjnienia administracji rządowej owocuje sprzężeniem zwrotnym, tzn. że upartyjniona administracja dąży do uzyskania wpływu na sferę polityki. Powoduje to, że Rząd oskarża administrację o obstrukcję swych działań, motywowaną politycznie, zaś administracja oskarża Rząd o polityczne interwencje[51]. Krytyczna ocena funkcjonowania administracji rządowej wiąże się nie tylko z faktem jej upolitycznienia, lecz również z przekonaniem o jej nienowoczesnym charakterze oraz braku dostosowania programów kształcenia uniwersyteckiego do potrzeb administracji państwowej[52].

3.2. TRYB PRACY RZĄDU

Rząd obraduje na jawnych posiedzeniach, zwoływanych przez premiera, który określa także ich porządek dzienny oraz im przewodniczy, jak również podpisuje uchwalone na posiedze-

[49] *Ibidem*, s. 168.

[50] Z. Petak, *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, „Politička misao" 2008, vol. XLV, br. 2.

[51] I. Koprić, *Modernizacija hrvatske uprane. Pitanje, prijedlozi i perspektive*, [w:] I. Kaprić (red.), *op. cit.*, s. 440.

[52] V. Đulabić, *Povelje javnih službi: Pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja ulowe građana*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2006, vol. 56(1), br. 7, s. 38–40.

niu akty. Posiedzenie Rządu może się odbyć, jeżeli uczestniczy w nim większość jego członków. Premier może podjąć decyzję o odbyciu posiedzenia bez wymaganego kworum, o ile nieobecni członkowie Rządu mogą głosować telefonicznie lub za pomocą faksu. W posiedzeniu Rządu w miejsce nieobecnego ministra może wziąć udział jego zastępca, lecz bez prawa podejmowania decyzji. W obradach oprócz członków Rządu biorą udział: szef Urzędu Premiera Rządu, szefowie państwowych urzędów, powołanych odrębnymi przepisami, kierownik Urzędu Legislacyjnego Rządu, rzecznik prasowy Rządu oraz szef misji Republiki Chorwacji przy Unii Europejskiej. Rząd podejmuje decyzję większością głosów wszystkich członków. W przypadku równej liczby rozstrzygający jest głos premiera. Rząd podejmuje decyzję większością 2/3 swych członków, gdy zgłasza innym organom państwa propozycje w zakresie: zmiany konstytucji, łączenia bądź oddzielania się od innych państw, zmiany granic państwa, rozwiązania Saboru oraz ogłoszenia referendum. W razie nieobecności ministra na posiedzeniu Rządu może go zastąpić wiceminister tylko wtedy, gdy na posiedzeniu obecna jest większość członków Rządu.

Ustawa przewiduje także istnienie węższego gabinetu Rządu (*uži kabinet vlade*), złożonego z premiera i wicepremierów. Wyznacza on kierunki polityczno-programowe Rządu, śledzi realizację programu rządowego przez poszczególne ministerstwa oraz debatuje o poszczególnych kwestiach znajdujących się w kompetencji Rządu. Posiedzeniom tym przewodniczy premier, a pod jego nieobecność jeden z wicepremierów wskazanych przez premiera. W posiedzeniach tych na zaproszenia premiera uczestniczyć mogą inni członkowie Rządu oraz osoby spoza jego grona. Gabinet decyzje podejmuje zwykłą większością głosów. W przypadku równej liczby głosów rozstrzygający jest głos premiera. Gdy w czasie stanu wojennego bądź stanu zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa Rząd nie może się zebrać na posiedzenie, węższy gabinet jest uprawniony do podejmowania decyzji będących w zakresie kompeten-

cji Rządu. Decyzje podjęte w tym trybie przez węższy gabinet Rządu przedstawia się do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu Rządu w pełnym składzie. Przy czym ani ustawa, ani regulamin Rządu nie określa, co w sytuacji, gdy Rząd w pełnym składzie nie zatwierdzi decyzji podjętych przez węższy gabinet. Można jedynie przypuszczać, że ze względu na skład polityczny tego ciała sytuacja taka jest mało prawdopodobna.

4. Pozycja premiera

Powstanie i istnienie rządu w systemie parlamentarnym jest ściśle związane z większością parlamentarną. Dla działania rządu konieczne jest, aby cieszył się zaufaniem parlamentu, a z drugiej strony pamiętać trzeba i o tym, że większość ta może w każdej chwili „położyć kres" jego istnieniu[53]. Pozycja premiera uzależniona jest więc nie tylko od przepisów prawa przyznających mu określone kompetencje, kształtujące jego relacje z innymi organami władzy państwowej czy też wpływające na funkcjonowanie rządu, lecz także od tego, czy rząd, któremu przewodzi, tę większość parlamentarną posiada. Jak również od tego, jaką pozycję polityczną w ramach tej większości premier posiada, czy jest zdolny do narzucania jej swej woli lub przynajmniej jej istotnego współkształtowania.

Premier kieruje pracami gabinetu. Zwołuje jego posiedzenia oraz przewodniczy im. Ustawa o Rządzie uprawnia go do wyznaczania zadań poszczególnym ministrom. Premier wskazuje, który z wicepremierów jest jego pierwszym zastępcą, wyznacza także jednego z wicepremierów do koordynacji działań przedstawicieli Rządu w parlamencie. Premier jest wyłącznie uprawniony do kontrasygnowania aktów prezydenta. Wraz

[53] L. Garlicki, *Rada Ministrów: powołanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów, organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 152.

z nim powołuje szefa służb specjalnych. Premier posiada także prawo do zgłaszania kandydatur na kierowników urzędów, które stanowią część struktury administracji rządowej. Jednocześnie warto zauważyć, że w sytuacji, gdy Rząd realizuje określone kompetencje kreacyjne wraz z innym organem władzy publicznej, zawsze prawo do zgłaszania kandydata na określone stanowisko lub funkcję posiada Rząd, a nie premier. Wyjątek w tej mierze dotyczy powołania szefa służb specjalnych. Wewnątrz Rządu tworzy się Urząd Premiera Rządu, który stanowi aparat administracyjny obsługujący premiera zgodnie z jego wytycznymi. Jego ustrój i organizację określa rozporządzenie Rządu[54]. Pracami urzędu kieruje jego kierownik, powoływany przez Rząd na wniosek premiera. Ustawa o Rządzie nadaje mu rangę wiceministra.

Kwalifikowana większość, jaka jest wymagana na posiedzeniach Rządu w celu podjęcia niektórych decyzji, może wskazywać, że w Chorwacji istotne znaczenie ma zasada kolegialności działania Rządu. Choć Konstytucja Chorwacji nie zawiera sformułowania, że Rząd działa na zasadach kolegialności, to zasada podejmowania decyzji przez Rząd może wskazywać na jej obowiązywanie. Trzeba zaznaczyć, że zasada ta we współczesnych systemach parlamentarnych doznaje istotnego ograniczenia na rzecz pewnej hierarchizacji rządu. Z całą pewnością w Chorwacji zasada kolegialnego działania Rządu nie ma wymiaru takiego jak w klasycznym systemie parlamentarnym, w którym kolegialność wyraża się w równych prawach wszystkich członków, a rola premiera sprowadza się jedynie do kierowania obradami[55]. Nie inaczej jest i w Chorwacji. Wprawdzie pozycja premiera nie jest tak silna jak w systemie kanclerskim, a nawet w Polsce, to jednak-

[54] Uredba o Uredu Predsjednika Vlade Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2012, br. 5.

[55] J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 290–291 i n.

że konstytucja nadaje mu szczególną rolę w ramach Rządu[56]. Premier kieruje pracami Rządu, wyznacza zadania jego członkom. Przede wszystkim to przed premierem odpowiedzialność ponoszą członkowie Rządu, których w dowolnej chwili może on zdymisjonować. Na koniec trzeba podkreślić, że to premier odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu składu osobowego Rządu, a jego dymisja jest równoznaczna z dymisją całego Rządu. Uważam, że w Chorwacji podobnie jak w Polsce zasada kolegialnego działania Rządu powinna być rozumiana jako sposób podejmowania decyzji „przez kolegialny w istocie" Rząd[57].

Analizując pozycję szefa Rządu, trzeba pamiętać, że pozycja polityczna premiera i charakter koalicyjny Rządu są istotnymi determinantami realizacji jego uprawnień wyznaczonych przez konstytucję[58]. Doświadczenia chorwackie doskonale ilustrują powyższą tezę. W 4. kadencji Saboru powstała koalicja rządowa złożona z sześciu ugrupowań: SDP, HSLS, HSS, HNS, LS, IDS. Premierem Rządu koalicyjnego był Ivica Račan z SDP. W związku z tym, że w składzie Rządu nie znaleźli się liderzy partii politycznych tworzących koalicję rządzącą, doszło do stworzenia pozarządowych organów, których zadaniem była koordynacja współpracy koalicyjnej. Pierwszy, który nosił nazwę Koordynacja Koalicji, składał się z przewodniczących wszystkich partii wchodzących w skład koalicji rządzącej oraz premiera. W razie rozbieżności opinii decyzje zapadały w drodze głosowania. Przy czym liderzy partyjni wchodzący w skład Koordynacji dysponowali liczbą głosów odpowiadającą liczbie

[56] Na temat pozycji Prezesa Rady Ministrów także w porównaniu z systemem kanclerskim patrz S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 65–147.

[57] R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban (red.), *op. cit.*, s. 371.

[58] S. Patyra, *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenie konstytucyjne a praktyka*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej, Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 212.

mandatów parlamentarnych posiadanych przez daną partię. Drugim organem była Koordynacja Klubów Deputowanych, którą tworzyli przewodniczący klubów deputowanych partii tworzących koalicję. Przewodniczący tego organu był z SDP, gdyż partia ta była największą formacją w porozumieniu koalicyjnym[59]. Zadaniem tego organu było wypracowanie wspólnej polityki partnerów koalicji w parlamencie, a decyzje zapadały w trybie podobnym jak w Koordynacji Koalicji. Praktyka ta była krytykowana przez komentatorów politycznych i przedstawicieli nauki. Podkreślano, że sytuacja ta prowadzi do przejmowania realnej władzy przez nieformalne organy, które nie są umocowane ani konstytucyjnie, ani ustawowo i ogranicza funkcjonowanie „formalnych instytucji państwa"[60]. Przykładem nieprawnego ograniczenia ustrojowej pozycji premiera było np. to, że na dymisję ministra swego Rządu musiał uzyskać zgodę Koordynacji Koalicji udzieloną większością 2/3 głosów[61].

5. Funkcje i kompetencje Rządu

Współczesne konstytucje państw zachodnioeuropejskich rzadko decydują się na detalizowanie działalności kolegium Rządu, zadowalając się jego ogólnym określeniem jako organu władzy wykonawczej lub innego rodzaju sformułowaniem o równie ogólnej formule. Natomiast w wielu państwach postkomunistycznych można zaobserwować, że konstytucje „detalizują działalność rządu", tworząc rozbudowany katalog

[59] M. Kasapović, *Koalicijskie vlade u Hrvatskoj: prva iskustva u komparativnoj perspektivi*, [w:] G. Čular (red.), *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj*, Zagreb 2005, s. 193.

[60] *Ibidem*.

[61] W trakcie trwania koalicji co najmniej 3-krotnie doszło do sytuacji, że premier nie mógł dokonać zmian w składzie Rządu na skutek oporu koalicjantów. *Ibidem*, s. 197–198.

stawianych przed nim zadań[62]. Konstytucja Chorwacji jest bliższa w swych rozwiązaniach konstytucjom państw postkomunistycznych niż zachodnioeuropejskich[63]. Nie poprzestała wprawdzie na określeniu ogólnej roli Rządu, ale też w wyznaczeniu jego zadań jest bardziej wstrzemięźliwa niż kilka innych ustaw zasadniczych[64].

Zgodnie z art. 110 Konstytucji do właściwości Rządu należy:

– przedkładanie projektów ustaw i innych aktów Chorwackiemu Saborowi,

– przedkładanie projektu budżetu państwa i końcowe sprawozdanie finansowe,

– zapewnianie wykonania ustaw i innych decyzji Chorwackiego Saboru,

– wydawanie rozporządzeń w celu wykonania ustaw,

– prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej,

– kierowanie i nadzorowanie pracy organów administracji rządowej,

– troszczenie się o ekonomiczny rozwój kraju,

– kierowanie działaniami i rozwojem służb publicznych,

– sprawowanie innych zadań określonych konstytucją i ustawami.

Konstytucja nie deklaruje wyraźnie zasady domniemania kompetencji Rządu, jednakże w literaturze przedmiotu pod-

---

[62] P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban (red.), *op. cit.*, s. 193.

[63] Z punktu widzenia liczby zadań Rządu wymienionych przez konstytucję, rozwiązanie chorwackie jest zbliżone do estońskiego, litewskiego czy rosyjskiego, w których liczba konstytucyjnych zadań rządu jest zbliżona do Konstytucji Chorwacji. *Konstytucja Estonii*, tłum. A. Puu, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; *Konstytucja Republiki Litewskiej*, tłum. H. Wisner, Warszawa 2006; *Konstytucja Federacji Rosyjskiej*, tłum. A. Kubik, Warszawa 2000.

[64] Art. 119 Konstytucji Słowacji wymienia aż 19 kompetencji rządu, *Konstytucja Słowacji*, wyd. 2, tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003; art. 91 Konstytucji Macedonii zawiera 14 kompetencji rządu, *Konstytucja Republiki Macedonii*, tłum. T. Wójcik, Warszawa 1999.

nosi się, że takie domniemanie kompetencji wynika z art. 107 Konstytucji. „Rząd Republiki sprawuje władzę wykonawczą zgodnie z Konstytucją i ustawami". Zdaniem doktryny oznacza to, że do właściwości Rządu należą wszystkie uprawnienia i obowiązki, które stanowią istotę władzy wykonawczej, a nie są konstytucją zastrzeżone dla prezydenta[65]. Mimo takich poglądów doktryny w Chorwacji niekiedy dochodzi do sporów kompetencyjnych między Rządem a prezydentem.

Klasyfikacja funkcji czy też zadań Rządu jest ujmowana rozmaicie[66]. W chorwackiej literaturze konstytucyjnej kwestia ta nie jest podejmowana. Uznanie za obowiązującą zasadę domniemania kompetencji Rządu sprawia, że uważa się, iż do zadań Rządu należą wszelkie sprawy związane ze sprawowaniem władzy wykonawczej. Wyliczenie zawarte w art. 110 ma podkreślić jedynie najważniejsze zadania Rządu. Z punktu widzenia posiadania przez Rząd konkretnych uprawnień nie jest ono w żadnej mierze konieczne, a w przypadku zadania w postaci troszczenia się o ekonomiczny rozwój kraju wręcz zbędne, gdyż mieści się to pojęcie bez wątpienia w ramach innego zadania, czyli prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, a wręcz w sformułowaniu z art. 107, że Rząd sprawuje władzę wykonawczą[67]. Kompetencje Rządu Republiki Chorwacji zasadniczo nie odbiegają od kompetencji rządów w innych państwach, w których obowiązuje system parlamentarno-gabinetowy.

Sposób konstytucyjnego określenia funkcji Rządu w Republice Chorwacji dokonany został w pewnej mierze w sposób po-

---

[65] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustrojstvo…,* s. 387.

[66] Przegląd sposobu klasyfikacji funkcji oraz zadań Rady Ministrów w Polsce można znaleźć w opracowaniu P. Sarneckiego. Czynione tam rozważania można odnieść w pewnym stopniu do regulacji obowiązującej w Chorwacji ze względu na występujące podobieństwa w konstytucyjnym określeniu zadań rządu w obu państwach. Patrz P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 194–214.

[67] Podobnie rzecz ma się w odniesieniu do niektórych sformułowań dotyczących zadań Rady Ministrów zawartych w art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. *Ibidem*, s. 205.

dobny do tego, jaki został zastosowany w polskiej konstytucji. Tak więc w obu konstytucjach występują stosowne artykuły określające niektóre kompetencje Rządu, a jednocześnie zawierają domniemanie kompetencji Rządu. Choć, jak to wcześniej wskazałem, konstytucja chorwacka nie czyni tego tak jednoznacznie jak polska. To podobieństwo regulacji pozwala uznać, że uwagi dotyczące regulacji polskiej mogą być w pewnym stopniu odnoszone do rozwiązań obowiązujących w Chorwacji. Tym samym uważam, że systematyzacja funkcji Rządu w Chorwacji nastręcza te same trudności jak w Polsce[68].

Pamiętając o rozbieżnościach opinii występujących w doktrynie w odniesieniu do klasyfikacji funkcji rządu, zaproponowany poniżej podział traktuję jako pewien instrument, pozwalający na wyodrębnienie podstawowych funkcji rządu, w ramach których rząd dysponuje określonymi kompetencjami. Zdaję jednakże sobie sprawę z pewnej umowności tej klasyfikacji, ponieważ, jak podkreśliłem to wcześniej, w chorwackiej doktrynie tej kwestii się nie podejmuje ani w monografiach, ani w podręcznikach prawa konstytucyjnego. Powoduje to, że, jak trafnie zauważył Marian Grzybowski, konkretna kompetencja rządu może być przypisywana innej funkcji w zależności od kontekstu. Przykładowo, kompetencja do wydawania rozporządzeń

służy, w pierwszej kolejności, wykonaniu ustawy; trudno wszak przyjąć, iż jest to jedyny i finalny cel wydawania rozporządzeń wykonawczych. Materialnie – w zależności od swej treści – wydanie rozporządzenia może stanowić przejaw (środek prawny) do realizacji funkcji rządzenia określonym wycinkiem aktywności państwa (zwłaszcza w sferze polityki wewnętrznej) bądź kierowania podległą Radzie Ministrów administracją ogólną i gospodarczą, a w pewnym zakresie – funkcji nadzoru i kontroli wobec instytucji niepodporządkowanych rządowi[69].

---

[68] Trudności te są w polskiej doktrynie często podkreślane. M. Grzybowski, *Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów i formy ich praktycznej realizacji (Próba typologii)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *op. cit.*, s. 189–192; P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 194–214.

[69] M. Grzybowski, *Konstytucyjne…*, s. 192.

Za Zbigniewem Witkowskim przyjmuję, że zadania można pogrupować w ramach funkcji wynikających z pozycji ustrojowej Rządu określonej przepisami konstytucji[70]. W świetle postanowień chorwackiej konstytucji można wyróżnić następujące funkcje Rządu: prawotwórstwa, wykonawczą, rządzenia, kierowniczo-koordynacyjną oraz nadzorczo-kontrolną[71]. Wyodrębnienie powyższych funkcji podyktowane zostało przede wszystkim podkreśleniem niektórych zadań Rządu przez przepisy konstytucji.

5.1. FUNKCJA PRAWOTWÓRSTWA

W ramach realizacji funkcji prawotwórczej Rząd posiada przede wszystkim prawo do wydawania rozporządzenia z mocą ustawy oraz rozporządzeń wykonawczych w stosunku do ustaw[72]. Ponadto można wyróżnić prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo do inicjowanie trybu pilnego oraz prawo i obowiązek zarazem do wniesienia projektu budżetu państwa[73].

Zgodnie z art. 88 Sabor na okres jednego roku może upoważnić Rząd do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Zgodnie z obowiązującą ustawą o prawie Rządu Republiki Chorwacji do regulacji swoimi rozporządzeniami spraw z zakresu działania

[70] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 339–340.

[71] Zaproponowana klasyfikacja funkcji rządu stanowi pewną kompilację ujęcia tej kwestii przez Z. Witkowskiego i M. Grzybowskiego. Patrz M. Grzybowski, *Konstytucyjne*…, s. 191; Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 339. Autorzy ci wyróżniają funkcje rządu na gruncie polskiej regulacji konstytucyjnej. Jednakże ze względu na pewne podobieństwa chorwackich rozwiązań konstytucyjnych oraz częściowo teoretyczny charakter tych klasyfikacji uważam, że można je odnieść do systemu chorwackiego.

[72] W Chorwacji prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy posiada także prezydent, ale w odmiennym trybie. Zagadnienie to zostało opisane w rozdziale poprzednim.

[73] Zagadnienia te zostały omówione w rozdziale V.

chorwackiego Saboru[74] Rząd został uprawniony do wydawania rozporządzeń w terminach od 15 grudnia 2012 do 15 stycznia 2013 r. oraz od 15 sierpnia do 15 września 2013 r. Ponadto ustawa przyznaje Rządowi prawo do wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy w przypadku skrócenia kadencji Saboru do czasu pierwszego posiedzenia nowo wybranego. Termin udzielanego pełnomocnictwa jest w kolejnych ustawach upoważniających wciąż taki sam. Delegacja ta upoważnia Rząd do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przez cały ten czas, bez względu na to, czy trwa sesja parlamentu. Wprawdzie w ustawie upoważniającej zostały wskazane terminy, które odpowiadają terminom trwania sesji Saboru, to jednak w razie zwołania sesji nadzwyczajnej parlamentu Rząd nie traci prawa do wydawania rozporządzeń mimo trwania posiedzeń Saboru. Praktyka dotycząca rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Rząd w chorwackim systemie jest taka, że Sabor od 1996 r. co roku poważnia Rząd do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy[75]. Upoważnienie dla Rządu jest, jak widać, udzielane przez Sabor niemal automatycznie. W chorwackiej literaturze podnosi się, że logicznym rozwiązaniem powinno być udzielanie powyższych pełnomocnictw wyłącznie na okres, w którym Sabor nie obraduje. Udzielenie pełnomocnictwa wyłącznie na czas między sesjami parlamentu lub w przerwie między kadencjami wymagałoby jednakże wyraźnego wskazania w treści upoważnienia[76].

Rozporządzenia z mocą ustawy nie mogą dotyczyć konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw człowieka i obywatela, praw mniejszości narodowych, systemu wyborczego, ustroju, zakresu i trybu działania organów władzy państwowej, ustroju

---

[74] Zakon o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora, „Narodne novine" 2012, br. 108.

[75] Upoważnienie takie zostało udzielone w 1996 r. („Narodne novine" 1996, br. 90; 1997, br. 104; 1998, br. 131; 1999, br. 102; 2000, br. 97; 2001, br. 84; 2002, br. 113; 2003, br. 159; 2004, br. 136; 2005, br. 115; 2006, br. 108; 2007, br. 103; 2008, br. 116; 2009, br. 121; 2010, br. 115; 2011, br. 150).

[76] S. Sokol, *Temeljna pitanja...*, s. 325.

zakresu i trybu działania samorządu lokalnego. Chociaż ani konstytucja, ani ustawa upoważniająca o tym nie wspomina, rozporządzenia te rzec jasna nie mogą też zmieniać konstytucji, gdyż tryb jej zmiany dokonywany jest w Chorwacji wyłącznie w trybie ustaw konstytucyjnych. W doktrynie tego kraju nie ma wątpliwości, że do ustaw zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Saboru należą ustawy organiczne[77]. Jednakże zwraca się uwagę w literaturze, że słaby nadzór parlamentu nad ustawodawstwem delegowanym Rządu sprawia, że zakres materii ustawowych zastrzeżonych dla ustawy powinien być szerzej określony przepisami konstytucji[78]. Treść dwóch przepisów konstytucji, które dotyczą tej kwestii, pozwala dostrzec ich niespójność. Artykuł 83, określający zakres ustawodawstwa organicznego, wymienia wśród innych spraw, zastrzeżonych dla tej formy ustawy, „ustrój, zakres i tryb działania samorządu lokalnego i regionalnego". Tymczasem art. 88 ust. 1 w zdaniu końcowym wśród spraw, które nie mogą być przekazane do ustawodawstwa delegowanego, wymienia „ustrój, zakres i tryb działania samorządu lokalnego". Oba przepisy różnią się więc tylko słowem „regionalnego". Ta niekompatybilność sformułowań nie stwarza, moim zdaniem, możliwości wydania dekretu dotyczącego działania samorządu regionalnego, gdyż ustawodawstwo organiczne jest zastrzeżone dla Saboru i jako takie nie może być przedmiotem rozporządzeń Rządu. Tym niemniej w literaturze postuluje się usunięcie tej niezgodności w drodze nowelizacji konstytucji[79]. Rozporządzenia z mocą ustawy nie mogą działać wstecz oraz muszą być publikowane w dzienniku urzędowym „Narodne novine"[80]. Rząd zobowiązany jest do składania Saborowi sprawozdania na temat wydanego rozporządzenia natychmiast po jego wydaniu, jeśli Sabor obraduje, a jeśli nie, to na pierwszym posiedzeniu.

---

[77] *Ibidem*, s. 324.

[78] S. Barić, *op. cit.*, s. 140–141.

[79] *Ibidem*, s. 139.

[80] Obowiązek publikacji rozporządzeń z mocą ustawy został wyraźnie podkreślony w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 27 października 2010, br. U-II/296/2006, „Narodne novine" 2010, br. 126.

Przegląd ustaw upoważniających z ostatnich 10 lat wskazuje, że Sabor udziela Rządowi upoważnienia zawsze na ten sam okres. Identycznie też określa jego zakres przedmiotowy. Praktyka ustawodawstwa delegowanego stała się w Chorwacji, można powiedzieć, codzienną formą aktywności prawodawczej Rządu, co rodzi zastrzeżenia doktryny[81]. Od wielu lat ustawy upoważniające tak samo określają zakres przedmiotowy delegacji. Zgodnie z nim rozporządzenia z mocą ustawy nie mogą dotyczyć ustaw, których uchwalenie należy do wyłącznej kompetencji Saboru oraz budżetu i podatków.

W 1994 r. Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny zgodności rozporządzenia z mocą ustawy wydanego przez Rząd na podstawie udzielonego przez Sabor upoważnienia ustawowego z ustawą upoważniającą[82]. Trybunał dokonał tej oceny w trybie kontroli zgodności z ustawami aktów podustawowych. To działanie zrodziło istotne wątpliwości, czy Trybunał jest uprawniony do oceny aktów normatywnych posiadających tę samą moc prawną. Co do zasady w chorwackim systemie prawa nie ma wątpliwości, że Trybunał nie może dokonywać kontroli zgodności rozporządzeń z mocą ustawy z ustawami[83], co wydaje się być oczywiste. Jednakże przeprowadził kontrolę w odniesieniu do ustawy upoważniającej, chociaż wśród jego kompetencji uprawnienie to nie zostało wyraźnie wymienione. Orzeczenie Trybunału doprowadziło do istotnych wątpliwości dotyczących hierarchii aktów prawnych w chorwackim systemie prawa. W orzeczeniu swym Trybunał nie wskazał bowiem, czy rozporządzenie z mocą ustawy należy traktować jako akt podustawowy w stosunku do ustawy upoważniającej, czy też nie. Rodzi to określone konsekwencje dla praktyki stosowania prawa. Czy w sytuacji wątpliwości sądu co do zgodności rozporządzenia

[81] A. Bačić, *Parlamentarno pravo Republike Hrvatske*, Split 2004, s. 295.

[82] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1994 r., br. U-II-66/1994, „Narodne novine" 1994, br. 16.

[83] S. Barić, *op. cit.*, s. 109.

z mocą ustawy z ustawą upoważniającą sąd może nie zastosować rozporządzenia w konkretnej sprawie, czy też powinien zwrócić się do Trybunału w celu wyjaśnienia ewentualnej jego niezgodności z ustawą. Orzeczenie Trybunału na to pytanie odpowiedzi nie daje, nie było też w późniejszym czasie praktyki orzeczniczej, która by te wątpliwości rozstrzygała[84]. Nie ma instrumentów prawnych oceny, czy rozporządzenie zostało wydane w zgodzie z udzielonym upoważnieniem. Jedynym instrumentem kontroli ze strony parlamentu jest możliwość pozbawienia rozporządzenia mocy obowiązującej przez Sabor w trybie art. 88 ust. 3 Konstytucji[85].

Tryb wydawania rozporządzeń z mocą ustawy budzi w literaturze przedmiotu liczne wątpliwości. Powoduje to, że mimo iż w doktrynie chorwackiej dostrzega się uzasadnione argumenty za stosowaniem tej instytucji w państwie demokratycznym[86], to jednak wątpliwości prawne, jakie się z nimi wiążą, sprawiają, że w literaturze od dawna postuluje się zmianę regulacji ich dotyczącej, a na pewno zmianę praktyki udzielania przez Sabor pełnomocnictwa do ich wydawania[87]. Coroczne upoważnienia Rządu do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w tak rozległym zakresie przedmiotowym podważają idee podziału władz w szczególności, że w świetle powyższych uwag wydaje się, że zakres materii zastrzeżonych dla ustawy nie jest specjalnie szeroki.

Konstytucja nie zawiera odrębnego przepisu, który określałby tryb wydawania i zakres przedmiotowy rozporządzeń wykonawczych. Jedynie art. 110 Konstytucji wśród ogólnych kompetencji Rządu wymienia prawo do wydawania rozporządzeń wykonawczych. W chorwackiej literaturze podnosi się, że poprzez wydawanie rozporządzeń wykonawczych Rząd sprawuje swój konstytucyjny obowiązek wykonywania ustaw. Tym samym

---

[84] *Ibidem*.

[85] *Ibidem*, s. 99.

[86] S. Sokol, *Temeljna pitanja...*, s. 323–324.

[87] B. Smerdel, *Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2001, vol. 51(6), s. 1154.

wydawanie rozporządzeń jest nie tylko uprawnieniem, ale także obowiązkiem Rządu[88]. Mimo że w konstytucji chorwackiej nie został określony zamknięty system źródeł prawa, to rozporządzenie jest jedyną formą aktu normatywnego, który jest stosowany przez Rząd w zakresie tworzenia aktów wykonawczych do ustaw. Rozporządzenia są wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Niekiedy mają one charakter generalny, np. upoważnienie Rządu do powoływania w drodze rozporządzeń urzędów wewnętrznych, które mają za zadanie wykonywanie fachowych i administracyjnych prac w ramach swoich zakresów działania[89].

5.2. FUNKCJA WYKONAWCZA

W ramach funkcji wykonawczej Rządu można wskazać takie jej zadania, jak: zapewnienie wykonania ustaw, w tym w szczególności ustawy budżetowej, oraz przedstawienie sprawozdania z wykonania budżetu. Rząd dwukrotnie w ciągu roku jest zobowiązany do składania Saborowi sprawozdania z wykonania budżetu. W terminie do 15 lipca składa sprawozdanie z wykonania ubiegłorocznego budżetu, a do 5 sierpnia informuje o wykonaniu bieżącej ustawy budżetowej[90]. W ramach realizacji zadania, jakim jest wykonanie ustawy budżetowej, doszło w Chorwacji w 2009 r. do ciekawego casusu, który przynosi pewną wskazówkę do interpretacji sposobu wykonania tej kompetencji przez Rząd.

Ustawa o wykonaniu budżetu państwowego z 2009 r.[91] w art. 7 zawierała upoważnienie dla Rządu do podjęcia decyzji w sprawie podziału środków przeznaczonych na wydatki operacyjne, zakup aktywów itp. Rząd podejmował powyższą decyzję na wniosek właściwego ministra. Ustęp 2 tego artykułu

[88] S. Sokol, *Temeljna pitanja...*, s. 325.

[89] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustrojstvo…,* s. 387.

[90] J. Karp, M. Grzybowski, *System*…, s. 57.

[91] Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2009. godinu, „Narodne novine" 2008, br. 149.

nakładał jedynie na Rząd obowiązek poinformowania Saboru o podjętych decyzjach co do przeznaczenia środków. Powyższy przepis ustawy został przez grupę deputowanych zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego jako niezgodny z konstytucją. Wnioskodawcy podnosili, że budżet jest aktem prawnym, który określa dochody, wpływy i wydatki państwa na okres jednego roku, zgodnie z ustawą uchwaloną przez parlament. Rząd jako organ wykonawczy jest jedynie odpowiedzialny za jego realizację. Tymczasem budżet na rok 2009 przewidywał, że 2% środków budżetowych może być wydawane przez Rząd samodzielnie w trybie art. 7 ustawy o wykonaniu budżetu państwa za 2009 r. Zdaniem wnioskodawcy narusza to zasadę podziału władz, gdyż zgodnie z konstytucją to Sabor uprawniony jest do uchwalania budżetu państwa, a więc planu wydatków i dochodów w całości, a nie tylko w części choćby 98%. Powierzenie prawa Rządowi jest ograniczeniem ustrojowych funkcji parlamentu. Trybunał nie przychylił się jednakże do wniosku, podnosząc, że oczywiste jest, że poprzez tak określony mechanizm realokacji środków budżetowych prawodawca chciał osiągnąć niezbędną elastyczność w realizacji budżetu[92].

5.3. FUNKCJA RZĄDZENIA

Funkcja rządzenia obejmuje ogólne kierownictwo w stosunkach zewnętrznych, działania związane z obronnością kraju, zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego.

Rząd prowadzi politykę zagraniczną państwa, aczkolwiek jego samodzielność w tej mierze jest ograniczona z jednej strony uprawnieniami kontrolnymi parlamentu (ratyfikowanie niektórych umów międzynarodowych, wyrażanie zgody na użycie sił zbrojnych poza granicami państwa), a z drugiej strony kompetencjami prezydenta dotyczącymi polityki za-

[92] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2009 r., br. U-I/491/2009, „Narodne novine" 2009, br. 88.

granicznej. Dualizm działań w dziedzinie polityki zagranicznej jest szczególnie widoczny przy zawieraniu umów międzynarodowych. Ustawa o zawieraniu i wykonywaniu umów międzynarodowych powierza prawo do ich zawierania prezydentowi, który może działać na wniosek Rządu. Jednakże z postanowień konstytucji nie wynika, czy prezydent może odmówić zawarcia umowy, której oczekuje Rząd. Wydaje się, że w świetle pozycji ustrojowej prezydenta przy braku jednoznacznie brzmiących norm konstytucyjnych nie jest on zobowiązany wnioskiem Rządu do zawarcia umowy międzynarodowej. W szczególności, że ustawa ta przewiduje, że umowy dotyczące spraw gospodarczych, ochrony środowiska i działania służb publicznych Rząd może zawierać bez zgody prezydenta. Gdyby prawodawca konstytucyjny chciał, by prezydent był związany wnioskiem Rządu, nie wyodrębniałby umów, na których zawarcie Rząd zgody głowy państwa nie potrzebuje. W tym przypadku są one podpisywane przez premiera lub ministra spraw zagranicznych. Zróżnicowanie umów międzynarodowych z punktu widzenia trybu ich zawierania wskazuje, że niektóre umowy Rząd zawiera samodzielnie, ale na inne wymagana jest zgoda prezydenta. Interpretację tę wzmacnia i ta okoliczność, że zgoda prezydenta na zawarcie umowy międzynarodowej przez Rząd jest jego prerogatywą osobistą.

W zakresie spraw związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa Rząd jest zobowiązany do współdziałania z prezydentem i parlamentem. Współpraca z prezydentem przejawia się przede wszystkim w prawie premiera do kontrasygnowania aktów prezydenta, uprawnieniu do inicjowania określonych działań oraz uzyskaniu akceptacji na podjęte decyzje przez prezydenta.

Premier kontrasygnuje następujące akty prezydenta: powołanie szefa służb specjalnych; wniosek do Saboru o wprowadzenie stanu bezpośredniego zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa; rozporządzenia z mocą ustawy,

gdy organy władzy nie są w stanie normalnie funkcjonować lub w razie bezpośredniego zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa; rozporządzenie o użyciu sił zbrojnych w przypadku zagrożenia niepodległości, jedności i egzystencji państwa; rozporządzenie o skierowaniu sił zbrojnych do działań poza granicami państwa w czasie, gdy Sabor nie może się zebrać na posiedzenie w czasie stanu wojny.

Ponadto Rząd w całości lub poszczególni jego członkowie mogą inicjować podjęcie określonych działań przez prezydenta. Wśród tych uprawnień można wymienić: prawo premiera do złożenia wniosku o wydanie rozporządzenia z mocą ustawy w czasie trwania stanu bezpośredniego zagrożenia oraz wtedy gdy organy władzy nie są w stanie normalnie funkcjonować; prawo premiera do złożenia wniosku o użyciu sił zbrojnych w działaniach poza granicami państwa, gdy jednocześnie Sabor nie może zebrać się na posiedzenie, a w państwie obowiązuje stan wojenny; uprawnienie Rządu do złożenia wniosku do prezydenta w sprawie powołania Naczelnika Głównego Dowództwa Sił Zbrojnych; prawo ministra obrony do wnioskowania o nadanie stopni wojskowych.

Rząd musi także uzyskać ze strony prezydenta zgodę na określone działania. W tej mierze Rząd jest uzależniony od zgody prezydenta na podjęcie decyzji o udziale chorwackich sił zbrojnych w ćwiczeniach i operacjach humanitarnych poza granicami kraju oraz na wyrażenie zgody na udział sił zbrojnych państw sojuszniczych w takich operacjach na terenie państwa chorwackiego. Ponadto Rząd musi uzyskać zgodę prezydenta na udział sił zbrojnych w operacjach zbrojnych poza granicami kraju oraz na udział sił zbrojnych państw sojuszniczych w działaniach zbrojnych toczonych na obszarze państwa. W tym jednakże przypadku, gdy prezydent takiej zgody nie udzieli, Rząd może uzyskać akceptację tej decyzji Saboru kwalifikowaną większością głosów. Ponadto należy podkreślić, że Rząd zobowiązany jest do współpracy z prezydentem także na

forum Rady Obrony, która jest organem koordynującym działalność organów władzy państwowej w sprawach związanych z obronnością.

Współpraca Rządu z Saborem w zakresie spraw związanych ze sprawami obronności dotyczy przede wszystkim prawa Rządu do złożenia do Saboru wniosku o użyciu sił zbrojnych w działaniach poza granicami kraju oraz o udziale sojuszniczych sił zbrojnych w operacjach na terenie Chorwacji[93]. Należy także podkreślić, że zgodnie z art. 80 Konstytucji Sabor sprawuje cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi, decyduje o wojnie i pokoju, a ponadto uchwala strategię bezpieczeństwa narodowego oraz strategię obrony Republiki. Podjęcie przez Sabor stosownych decyzji w tej mierze w sposób oczywisty determinuje też poczynania Rządu w sprawach związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa.

Mimo wskazanych powyżej ograniczeń w samodzielnym kreowaniu polityki obronnej państwa Rząd w Chorwacji jest organem, który sprawuje cywilne zwierzchnictwo nad wojskiem i prowadzi bieżącą politykę dotyczącą spraw armii i obronności państwa. Czyni to głównie za pośrednictwem ministra obrony narodowej. Warto przy tym podkreślić, że ustawa o obronie, przyznając określone kompetencje i zadania Głównemu Dowództwu Sił Zbrojnych, podkreśla, że wykonuje ono powierzone mu zadania w ramach Ministerstwa Obrony Narodowej.

Na podstawie analizy norm obowiązujących w chorwackim prawie można stwierdzić, że w sprawach związanych z bezpieczeństwem państwa i kwestiami obronności prawodawca chorwacki dokonał takiego podziału kompetencji, który wymusza na wszystkich organach władzy państwowej podjęcie daleko idącej współpracy w zakresie realizacji zadań, jakie stawia przed nimi konstytucja.

---

[93] Zagadnienia te szczegółowo zostały omówione w rozdziale VI dotyczącym prezydenta Republiki.

5.4. FUNKCJA KIEROWNICZO-KOORDYNACYJNA

Funkcja kierowniczo-koordynacyjna Rządu została podkreślona w art. 110 Konstytucji, wskazującym na zadania Rządu. Rząd „kieruje i nadzoruje pracę organów administracji rządowej [oraz] działania i rozwój służb publicznych". Powyższy artykuł wprost powierza Rządowi funkcje kierownicze w stosunku do administracji rządowej szczebla centralnego, jak i ich jednostek terenowych. Kierownicza rola Rządu przejawia się w uprawnieniach nominacyjnych i odwoławczych w stosunku do organów zarządzających urzędami państwowymi określonymi w ustawach, w prawie do częściowego kształtowania struktury administracji poprzez możliwość powoływania na podstawie ustaw, w drodze rozporządzeń, określonych urzędów państwowych. Ponadto Rząd jest uprawniony do wydawania uchwał, które mogą zawierać jego opinie dotyczące realizacji ustalonej polityki Rządu lub określać zadania administracji rządowej. Oprócz uchwał może wydawać decyzje, którymi reguluje kwestie z zakresu swojego działania. Służą też one udzielaniu zgody lub potwierdzają akty innych organów i osób prawnych.

5.5. FUNKCJA NADZORCZO-KONTROLNA

W ramach funkcji nadzorczej Rząd sprawuje nadzór nad administracją samorządową. Ustawa o lokalnych i regionalnych samorządach zawiera przepisy, uprawniające Rząd do sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym różnych szczebli[94]. Uprawnienia nadzorcze wobec samorządu terytorialnego mogą przybierać charakter kontroli wykonywania zadań zleconych przez państwo, rozwiązania organu przedstawiciel-

[94] Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, „Narodne novine" 2001, br. 33, 60; 2005, br. 129; 2007, br. 109; 2008, br. 125; 2009, br. 36; 2011, br. 150; 2012, br. 144.

skiego jednostki samorządu terytorialnego oraz ustanowienia zarządu komisarycznego.

Właściwe ministerstwa, które zleciły zadania z zakresu swojego działania do wykonywania jednostkom administracji lokalnej lub regionalnej, mogą wydawać naczelnikom gmin, prezydentom miast oraz żupanom polecenia związane z wykonywaniem powierzonych zadań. Jeżeli organy, którym powierzono wykonywanie tych zadań, nie stosują się do wydawanych poleceń, właściwy organ administracji państwowej może odebrać im prawo do ich realizacji (art. 83).

Rząd może rozwiązać organ przedstawicielski jednostki samorządu terytorialnego w przypadkach określonych ustawą (art. 84).

1. Gdy organ przedstawicielski uchwali decyzję lub wyda inny akt, który zagraża suwerenności i integralnej całości Republiki Chorwacji.

2. Jeżeli organ przedstawicielski nowo powołanej jednostki samorządu terytorialnego nie uchwali swojego statutu w terminie 60 dni od dnia jej powołania.

3. Jeżeli organ przedstawicielski często uchwala akty niezgodne z konstytucją, ustawą lub innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa lub gdy w swej działalności często dokonuje naruszeń obowiązującego prawa.

4. Jeżeli bez względu na przyczynę, organ przedstawicielski nie będzie posiadał wystarczającej liczby członków do podejmowania określonych prawem decyzji.

5. Jeżeli organ przedstawicielski nie może uchwalić decyzji pozostającej w jego zakresie działania przez okres 3 miesięcy.

6. Jeżeli organ przedstawicielski w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku nie zarządzi referendum w sprawach dotyczących zmiany statutu lub innych kwestii z zakresu działania jednostki samorządu terytorialnego, lub odwołania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, gdy wniosek o jego przeprowadzenie zgłosiło 20% wyborców zamieszkałych na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego jednostki zarzą-

dza organ przedstawicielski tej jednostki. Odwołanie organu w drodze referendum następuje, jeżeli w referendum udział wzięło co najmniej 1/3 łącznej liczby wyborców zamieszkałych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

Decyzja Rządu o rozwiązaniu organu przedstawicielskiego wchodzi w życie w dniu jej publikacji w dzienniku urzędowym „Narodne novine". Przeciwko decyzji Rządu przewodniczący rozwiązanego organu przedstawicielskiego może złożyć skargę w terminie 8 dni od jej publikacji do Wysokiego Sądu Administracyjnego (art. 85). Sąd wydaje orzeczenie w sprawie w terminie 30 dni od dnia otrzymania skargi. Jeżeli skarga została odrzucona, Rząd zarządza przedterminowe wybory do organu przedstawicielskiego w terminie 90 dni od dnia publikacji orzeczenia sądu. Na wniosek centralnego organu ds. lokalnego samorządu Rząd Republiki Chorwacji może w tym samym czasie rozwiązać organ przedstawicielski oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli w terminie określonym ustawą nie uchwalą budżetu lub decyzji o tymczasowym finansowaniu. W takim przypadku Rząd powołuje komisarza, który dysponuje kompetencjami organu przedstawicielskiego i wykonawczego jednostki oraz zarządza przedterminowe wybory do tych organów. Decyzja Rządu wchodzi w życie w dniu publikacji. Podlega ona zaskarżeniu do Wysokiego Sądu Administracyjnego w terminie 8 dni od jej opublikowania. Skargę w tej sprawie złożyć mogą przewodniczący organu przedstawicielskiego oraz odwołany na mocy tej decyzji jednoosobowy organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Sąd rozstrzyga tę kwestię na takich samych zasadach jak w przypadku orzekania o rozwiązaniu organu w innych wskazanych wyżej przypadkach. Artykuł 86 ustawy pozwala także w przypadkach określonych przepisami ustawy na powołanie przez Rząd komisarza w jednostce samorządu terytorialnego. Prawo to przysługuje Rządowi w następujących przypadkach, gdy:

1) rozwiązany zostanie organ przedstawicielski jednostki samorządu terytorialnego,

2) w jednostce samorządu terytorialnego nie odbędą się zgodnie z ustawą wybory do organu przedstawicielskiego[95],

3) organ przedstawicielski nie zostanie powołany zgodnie z przepisami ustawy,

4) zakończy się mandat organom wykonawczym jednostki na skutek odwołania w drodze referendum[96]. Przy czym, jeżeli wygaśnięcie mandatu nastąpiło w ciągu dwóch lat od jego wyboru, to Rząd zarządza przedterminowe wybory, a komisarz rządowy wykonuje swoje obowiązki do czasu wyłonienia nowego organu. Natomiast, gdy wygaśnięcie mandatu nastąpiło po upływie dwóch lat od wyborów, wtedy Rząd nie zarządza przedterminowych wyborów, a obowiązki organu wypełnia komisarz. Jeżeli odwołany organ miał zastępcę, a jego mandat nie uległ wygaśnięciu, obowiązki organu wypełnia jego zastępca aż do czasu przeprowadzenia przedterminowych wyborów organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli do zakończenia mandatu organu wykonawczego oraz jego zastępców doszło w drodze odwołania, ogłaszane są przedterminowe wybory i do czasu ich przeprowadzenia funkcje zarządcze wykonuje komisarz.

Ustawa o samorządzie lokalnym i regionalnym wskazuje, że do odwołania organu wykonawczego dochodzi w następujących przypadkach:

---

[95] Zgodnie z ustawą o wyborach lokalnych kadencja organów jednostek samorządu terytorialnego trwa 4 lata. Wybory lokalne zarządza Rząd. Odbywają się one nie wcześniej niż 30 i nie później niż 60 dni od dnia zarządzenia wyborów. Po długich debatach zdecydowano, że od 2009 r. w wyborach bezpośrednich wybierane są również organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Zakon o lokalnim izborima, „Narodne novine" 2012, br. 144; K. Krysieniel, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007, s. 132.

[96] Ustawa o samorządzie lokalnym i regionalnym wskazuje, że zakończenie mandatu organu wykonawczego następuje w następujących przypadkach: z chwila upływu kadencji, na skutek odwołania, na skutek dymisji oraz w dniu powołania komisarza rządowego.

– z chwilą upływu kadencji,
– gdy zostaną odwołani na mocy uchwały organu przedstawicielskiego,
– na skutek dymisji,
– w dniu powołania komisarza Rządu.

Reasumując, pozycja ustrojowa Rządu w Chorwacji wydaje się być charakterystyczna dla systemu parlamentarnego. Zasady odpowiedzialności politycznej i zakres kompetencji nie odbiegają znacząco od rozwiązań przyjętych w innych państwach posiadających zbliżony system rządów. Wydaje się, że zasadnicza różnica dotyczy tego, że w Chorwacji nie występuje instytucja konstruktywnego wotum zaufania. Jednakże jak dotąd brak tej instytucji nie wpływał w Chorwacji na stabilność Rządu. Istotną cechą we współczesnych systemach rządów parlamentarnych jest umocnienie pozycji premiera. Rozwiązania normatywne obowiązujące w Chorwacji wskazują, że jego pozycja nie jest tak silna jak w systemie kanclerskim czy premierowskim. Jednakże aktualnie pozycja premiera uległa wzmocnieniu, lecz źródłem tego nie jest zmiana przepisów prawa, a rzeczywistości politycznej. W obecnej kadencji premier Zoran Milanović ma silną pozycję polityczną dzięki osiągniętym w ostatnich wyborach rozstrzygnięciom. Koalicja wyborcza SDP, HNS, IDS, HSU, która już od kilku wyborów funkcjonuje w tym kształcie, zdobyła łącznie 80 mandatów w 151-mandatowym parlamencie, z czego partia premiera SDP uzyskała 60. Stabilna większość, jaką posiada Rząd, oraz silna pozycja partii premiera w łonie koalicji sprawia, że premier Milanović ma dużo większy wpływ na funkcjonowanie Rządu niż premier Račan, który rządził w dużo trudniejszych warunkach przy niestabilności koalicji rządzącej, co doprowadziło ostatecznie nie tylko do jego dymisji, lecz również do dekompozycji niektórych partii politycznych, tworzących w owym czasie koalicję rządzącą.

Rozdział VIII

Ewolucja systemu rządów w Republice Chorwacji

Z uwagi na usytuowanie głowy państwa i zakres jej kompetencji wobec rządu wyróżnia się kilka podstawowych modeli systemów rządów. Są to: model pełnego prezydencjalizmu, poprzez różne systemy półprezydenckie, aż po rozmaite wersje systemu parlamentarno-gabinetowego, w którym maleje rola głowy państwa[1].

Jednoznaczne przyporządkowanie konkretnych rozwiązań systemowych do określonego modelu systemu rządów nie zawsze jest zadaniem łatwym. W szczególności gdy rozwiązania przyjęte w konstytucji odbiegają od klasycznych elementów danego systemu. Jak trafnie dostrzeżono w literaturze, analiza systemu rządów powinna być dokonywana na płaszczyźnie normatywnej i praktycznej. Normy konstytucyjne wyznaczają bowiem ramy działania instytucji państwowych.

Określają też środki i formy prawne wzajemnego oddziaływania na siebie tychże instytucji. Nie stanowią one ani jedynego, ani też – w pewnych

[1] L. Garlicki, *Rada Ministrów: powołanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów, organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 105.

sytuacjach – najbardziej wpływowego (rozstrzygającego) czynnika określającego status, znaczenie (role) i zasady funkcjonowania instytucji (organów) władzy państwowej. Stąd też, dla pełnego opisu i charakterystyki realnego systemu rządów, pożądane staje się objęcie uwagą zarówno płaszczyzny prawnej (konstytucyjnej), jak i praktycznej (behawioralnej)[2].

Przedstawiona poniżej ocena rodzaju systemu rządów obowiązujących w Chorwacji pod rządami konstytucji z 1990 r. będzie dokonywana w odniesieniu do obu zakreślonych powyżej płaszczyzn.

1. System rządów w latach 1990–2000

W chorwackiej literaturze przedmiotu dość zgodnie wskazuje się, że twórcy konstytucji zdawali sobie doskonale sprawę, przed jakim wyborem stoją. Podstawowy dylemat brzmiał, czy system prezydencki, czy parlamentarny[3]. Nie znaczy to, że eksperci komisji tworzącej konstytucję mieli pełną swobodę w podejmowaniu decyzji co do kształtu ustrojowego Republiki. Wybór systemu rządów został im w istocie narzucony. Ich zadaniem było dostosowanie treści norm konstytucyjnych do oczekiwań polityków HDZ, a w szczególności F. Tuđmana[4]. Tym niemniej celem ich w ramach wpływu, jaki posiadali, na

[2] M. Grzybowski, *System rządów (Sejm-Prezydent-Rada Ministrów)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 10.

[3] A. Bačić, *Ustav Repubike Hrvatske iz 1990 godine, izborno pravo i preduvjeti izborne vlasti*, „Pravni vjesnik" 1995, vol. 11(1–4), s. 29; B. Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava. Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2010, vol. 60(1), s. 8.

[4] W czasie prac nad konstytucją jedynie SDP opowiadała się za wprowadzeniem systemu parlamentarnego, lecz ze względu na jej marginalne znaczenie w tamtym czasie propozycja ta nie miała żadnego praktycznego znaczenia. Patrz: M. Kasapović, *Demokratska tranzicija i političke institucije u Hrvatskoj*, „Politička misao" 1996, vol. XXXIII, br. 2–3, s. 95.

tekst ustawy zasadniczej, było stworzenie konstytucji, która zawierałaby minimum reguł prawnych znanych w nowoczesnych demokracjach[5]. Wpływ F. Tuđmana na prace konstytucyjne sprawił, że ten dylemat zastąpiony został szybko innym. Czy wprowadzić w Chorwacji system półprezydencki, czy wzorowany na systemie amerykańskim system prezydencki[6]. Ostatecznie zdecydowano się na system półprezydencki[7].

W chorwackiej literaturze wskazuje się, że wprowadzenie systemu półprezydenckiego w konstytucji z 1990 r.[8] wynikało z trzech powodów. Po pierwsze, ze względu na osobiste przekonania polityczne F. Tuđmana, którego partia zdecydowanie wygrała wybory w 1990 r. i dominowała w parlamencie. Po drugie, z powodu braku tradycji demokratycznych, z których wynikała przychylność nowych elit politycznych do systemu koncentracji i personalizacji władzy. Po trzecie, ze względu na ocenę twórców konstytucji, że przyszłość niesie ze sobą takie problemy i niebezpieczeństwa, że ich przezwyciężenie wymaga centralizacji władzy[9]. Przy czym sami twórcy konstytucji przyznawali, że trzeci powód w praktyce był najmniej znaczący. Co nie znaczy, że dla naukowej refleksji nad ustrojem państwa w istocie nie jest najważniejszy[10]. Można uznać, że wybór systemu rządów, jakiego dokonała Chorwacja w 1990 r., był w pełni świadomy. Może nie dotyczy to wszystkich szczegółowych rozwiązań (najlepszym przykładem mogą być okoliczności, w których

---

[5] A. Bačić, *Ustav Republike…*, s. 30.

[6] R. Podolnjak, *Utjecaj francuskog polupredsjedničkog sustava na oblikovanje ustavnog položaja Predsjednika Republike u postkomunističkim državama: Hrvatska u komparativnoj perspektivi*, [w:] A. Bačić (red.), *Ustavi i demokracija: strani utjecaji I domaći odgovori – urodna izlaganja*, Zagreb 2012, s. 185.

[7] Tak przynajmniej jest on nazywany w literaturze chorwackiej.

[8] Ustav Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1990, br. 56.

[9] B. Smerdel, *Parlamentarni...*, s. 13.

[10] *Ibidem*, s. 14.

zapadła decyzja o dwuizbowej strukturze parlamentu)[11], ale sama idea była konsekwencją dość spójnej koncepcji państwa i zadań, jakie przed nim stoją[12].

Warto podkreślić, że w czasie obowiązywania w Chorwacji systemu półprezydenckiego podstawę ustroju politycznego państwa tworzyły te same zasady konstytucyjne, które obowiązują w chwili obecnej. Jednakże normy konstytucyjne odnoszące się do organów władzy publicznej ukształtowały system rządów zasadniczo odmienny od aktualnie obowiązującego.

Ustrój organów władzy państwowej opierał się na zasadzie podziału władz, która jest fundamentalną zasadą organizacyjną „leżącą u podstaw współczesnych systemów rządów"[13]. Władza ustawodawcza składała się z Izby Przedstawicielskiej i Izby Županii, władza wykonawcza z prezydenta i Rzą-

[11] W chorwackiej literaturze wskazuje się, że dwuizbowy parlament nie jest zgodny z chorwacką tradycją ustrojową. Pierwsze projekty konstytucji nie przewidywały istnienia izby wyższej parlamentu, jego pojawienie wiązało się z wyraźnym żądaniem prezydenta F. Tuđmana. Mimo sprzeciwu członków komisji ds. pytań konstytucyjnych Saboru w tej sprawie zdanie prezydenta przeważyło. W efekcie doszło do powstania izby wyższej wzorowanej na modelu hiszpańskim i włoskim (M. Jelušć, *O dvodomnom sustavu i njegovoj primjeni u Republici Hrvatskoj*, „Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci" 1991, vol. 18, br. 2, s. 413). Nie wydaje się także, by powołanie izby wyższej było powodowane jakąś chęcią nawiązania do tradycji systemu skupsztyńsko-delegackiego, co niekiedy brano pod uwagę w literaturze jako powód stworzenia dwuizbowego parlamentu. Tezę taką stawia J. Szymanek w: *Struktura parlamentu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 31.

[12] Jako ciekawostkę można podać, że w literaturze przedmiotu dostrzega się, że system półprezydencki znajduje pewne zakorzenienie w chorwackiej tradycji ustrojowej. Odwołuje się w tej mierze do okresu rządów bana Josipa Jelačića z 1848 r. Patrz S. Sokol, *Suvremeni paralamentarizam, polupredsjednički sustav i novi hrvatski ustav*, „Zakonitost" 1990, gd. 44, br. 11–12, s. 1424.

[13] R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 60.

du, a władza sądownicza z sądów powszechnych i Trybunału Konstytucyjnego.

Do kompetencji władzy ustawodawczej należały klasyczne funkcje, jakie przysługują legislatywie w większości państw demokratycznych, a więc: ustrojodawcza, ustawodawcza, kontrolna i kreacyjna. Przy czym dwuizbowość w systemie chorwackim charakteryzowała się niezrównoważoną pozycją obu izb. Izba Przedstawicielska dysponowała typowymi kompetencjami parlamentu[14], natomiast uprawnienia Izby Županii były tak niewielkie, że czyniły z izby wyższej praktycznie organ opiniodawczy. Posiadała inicjatywę ustawodawczą oraz prawo weta zawieszającego w stosunku do ustaw uchwalonych przez Izbę Przedstawicielską. Z prawa tego Izba mogła skorzystać w terminie 15 dni od daty uchwalenia ustawy. Izba Przedstawicielska mogła odrzucić weto bezwzględną większością deputowanych, chyba że chodziło o ustawę, która musiała być uchwalona większością 2/3 głosów (art. 81 Konstytucji). Izba Župani nie miała także wpływu na zmianę konstytucji, w zakresie realizacji funkcji ustrojodawczej posiadała jedynie kompetencje opiniodawcze. Izba Župani w postępowaniu legislacyjnym w istocie nie posiadała prawa formułowania alternatywnych propozycji dotyczących treści ustawy. Jak trafnie dostrzeżono w literaturze, izba wyższa w procesie ustawodawczym spełniała w zasadzie rolę organu opiniodawczego, którego opinie z punktu widzenia formalnego, jak i materialnego miały charakter fakultatywny[15].

Nie brała także udziału w procedurze egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Republiki. Posiadała natomiast pewne kompetencje w stosunku do władzy sądowniczej. Miała prawo zgłaszać kandydatury sędziów do Trybunału Konstytucyjnego oraz kandydatury do Rady Sądownictwa Republiki, która powoływała i odwoływała sędziów, z tym

[14] A. Garlicka, L. Garlicki, *Wstęp do Konstytucji Chorwacji*, [w:] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 1995, s. 10.

[15] J. Szymanek, *Struktura parlamentu…*, s. 57.

że wyboru sędziów i członków Rady dokonywała już Izba Przedstawicieli[16].

Izba wyższa podejmowała wprawdzie inicjatywy, które miały prowadzić do zwiększenie jej pozycji ustrojowej, ale ostatecznie nie przyniosły one pożądanych przez nią rezultatów. Dotyczyło to m.in. prawa do zgłaszania poprawek do ustaw. Izba Županiстała na stanowisku, że ponieważ konstytucja przyznaje jej inicjatywę ustawodawczą, to wynika z tego także prawo do zgłaszania poprawek do ustaw. Rozwiązanie to zostało uwzględnione w uchwalonym regulaminie przez izbę wyższą. Jednakże Izba Przedstawicielska nie podzielała tego stanowiska, uznając, że gdyby ustrojodawca chciał wyposażyć izbę wyższą w to prawo, wymieniłby je wyraźnie w konstytucji, a tego nie uczynił. W efekcie Izba Przedstawicielska kilkakrotnie większością głosów wydawała opinię, że Izbie Župani prawo to nie przysługuje[17]. Innym przykładem działania, które miało prowadzić do zwiększenia roli izby wyższej dzięki treści przepisów regulaminu izby, było wprowadzenie normy, która zezwalała na zadawanie pytań przez deputowanych do Izby Župani członkom Rządu[18].

Cechą, która pozwalała na klasyfikowanie przyjętego w Chorwacji modelu rządów, była przede wszystkim pozycja ustrojowa Prezydenta Republiki.

Prezydent był zwierzchnikiem państwa. Posiadał prawo do powoływania Rządu oraz na wniosek premiera powoływania i odwoływania ministrów. Kompetencje te w literaturze chorwackiej uznawano za podstawowe elementy charakterystyczne

---

[16] Szerzej na temat pozycji Izby Župani patrz. K. Składowski, *Izba Żupanii jako element systemu konstytucyjnego w Republice Chorwacji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 2–3, s. 152–155.

[17] M. Jelušć, *O dvodomnom sustavu i njegovoj primjeni u Republici Hrvatskoj*, „Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci" 2001, vol. 18, br. 2, s. 420.

[18] Zasady ich zadawania była określone podobnie jak w regulaminie Izby Deputowanych. Patrz M. Jelušić, *Institucije odgovornosti Vlade Saboru Republike Hrvatske*, „Zbornik Diplomatske Akademije" 1997, vol. 2(1), s. 57.

dla modelu półprezydenckiego[19]. Innymi przejawami obowiązywania systemu półprezydenckiego w Chorwacji do 2000 r., na które zwraca się uwagę w literaturze, były następujące uprawnienia prezydenta:

– zwoływanie posiedzeń Rządu i prawo do wprowadzenia do porządku tego posiedzenia spraw, które jego zdaniem powinny być rozpatrzone;

– przewodniczenie posiedzeniom Rządu;

– wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy[20].

W zgodnej opinii doktryny praktyka ustrojowa w latach 1990–2000 prowadziła do dalszego umocnienia pozycji ustrojowej prezydenta, czyniąc jego pozycję silniejszą niż wynikało to z przepisów konstytucji[21]. Obserwacja praktyki politycznej pierwszych lat niepodległej Chorwacji skłania do wniosku, że duży wpływ na ten proces w początkowym okresie miała sytuacja polityczna państwa.

Byłe republiki jugosłowiańskie rozpoczęły budowę nowego systemu jako część państwa federalnego,

tak więc na ich transformację wpłynęła też transformacja instytucji państwa federalnego, a w szczególności armii, rządu federalnego i rządzącej komunistycznej partii. Erozja tego systemu była równoległa z procesem rozpadu federacji. Rozpad SFRJ i ustanowienie niepodległych Republik zdeterminował ten proces i wpłynął na strukturę sił politycznych w poszczególnych Republikach. W Chorwacji na ten proces wielki wpływ miała także postawa radykalnej części mniejszości serbskiej (SDS) oraz wojna toczona z JNA i separatystami, której efektem przejściowym była utrata 1/3 terytorium państwa[22].

---

[19] A. Bačić, *Ustavotvorstvo i suvremene migracije ustavnih ideja: strani utjecaji i domaći odgovori*, [w:] A. Bačić (red.), *op. cit.*, s. 22; S. Sokol, *Suvremeni…*, s. 1425.

[20] J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 50.

[21] A. Garlicka, L. Garlicki, *op. cit.*, s. 11; J. Karp, M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 51; C. Ribičić, *Ustavnopravni položaj i funkcije šefa države u parlamentarnom sustavu*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 4, s. 582–584; B. Smerdel, *Parlamentarni…*, s. 16–18.

[22] N. Zakošek, *Hrvatski parlament u razdoblju demokratske tranzicije*, „Politička misao" 1993, vol. XXX, br. 4, s. 7.

Serbska secesja w Chorwacji, zagrożenie wojną, a wkrótce jej wybuch doprowadziły do umocnienia niedemokratycznego potencjału, który zagroził demokratycznej transformacji[23]. Czynniki te spowodowały umocnienie pozycji prezydenta, w nim bowiem upatrywano przywódcy, który przeprowadzi państwo przez kryzys. Szczególnie, że charyzmatyczny wódz jest częścią tradycji historycznej Chorwacji[24], co mogło być powodem akceptacji przez nowe elity polityczne i większość społeczeństwa stylu sprawowania urzędu przez F. Tuđmana.

Warto jednakże podkreślić, że w tym okresie dochodziło do sytuacji obiektywnej niemożności stosowania norm konstytucyjnych ze względu na daleko idącą sprzeczność norm lub ich niespójność w obrębie chorwackiego systemu prawnego, co wynikało z jego pośpiesznej transformacji w trudnych warunkach politycznych państwa. Bywały sytuacje, że władza w istocie nie miała możliwości stosowania nowo uchwalonej konstytucji[25] ze względu na niezgodność jej postanowień zarówno z przepisami aktów niższego rzędu, jak i z powodu braku regulacji ustawowej konkretyzującej postanowienia konstytucji, a nawet nieistnienia instytucji i organów władzy określonych normami konstytucyjnymi (klasycznym przykładem jest brak do 1993 r. izby wyższej parlamentu).

Z tego względu pierwszy okres charakteryzował się wyraźną tymczasowością wielu rozwiązań i niekompatybilnością postanowień konstytucji i pozostałej regulacji normatywnej. Niezgodność norm dotyczyła przy tym najistotniejszych obszarów funkcjonowania państwa[26].

---

[23] M. Kasapović, *Demokratska tranzicija i političke institucije u Hrvatskoj*, „Politička misao" 1993, vol. XXX, br. 4, s. 90.

[24] J. Kregar, B. Smerdel, I. Šimonović, *Novi Ustav Hrvatske: nastanak, osnovne ideje i institucije*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 1991, vol. 41, br. 2–3, s. 141.

[25] A. Bačić, *Ustavotvorstvo*…, s. 23.

[26] Przepisy konstytucji dotyczące sądownictwa przez pierwsze 3 lata w istocie nie były stosowane. N. Zakošek, *op. cit.*, s. 16.

Konstytucja przewidywała istnienie dwuizbowego parlamentu, tymczasem w Chorwacji do 1992 r. działał parlament trzyizbowy wywodzący się z czasów SFRJ, od 1992 do 1993 r. r. jednoizbowy, gdyż pierwsze wybory do izby wyższej parlamentu odbyły się dopiero w 1993 r. Ze względu na toczące się działania zbrojne Sabor nie został zorganizowany w zgodzie z normami konstytucyjnymi aż do wyborów do Izby Przedstawicielstwa w 1992 r.[27] Funkcjonowanie Saboru do tej chwili umożliwiła zmiana dotychczasowego regulaminu Skupsztiny, choć ze względu na jej trzyizbową strukturę nie było to proste. Proces ustawodawczy był nieprzejrzysty, skomplikowany i nieefektywny[28]. Procedura ta przewidywała istnienie 24 stałych komitetów Saboru, w skład których wchodzili członkowie wszystkich izb oraz specjalne mechanizmy uzgodnień opinii między izbami parlamentu, które raz obradowały wspólnie, a kiedy indziej odrębnie. Konsekwencją tego było powstanie zdecydowanej dominacji władzy wykonawczej nad ustawodawczą. Niemal wszystkie projekty ustaw pochodziły od Rządu i aż 70% spośród nich uchwalono w trybie pilnym[29]. Czynnikiem, który jeszcze bardziej prowadził do dominacji egzekutywy, było to, że przepisy konstytucji dotyczące parlamentu realnie zaczęły być stosowane w większości dopiero po wyborach w 1992 r., a w całości po przeprowadzeniu pierwszych wyborów do Izby Županii w 1993 r. Tymczasem postanowienia konstytucji odnoszące się do prezydenta i Rządu stosowane były od początku[30].

W praktyce zbieg tych przyczyn prowadził do częstych sytuacji, gdy stosowanie norm konstytucyjnych pozostawiało wiele do życzenia. Monopol polityczny, jaki posiadała HDZ, i niekwestionowane przywództwo w partii i w państwie F. Tuđmana

---

[27] A. Bačić, *Parlamentarne procedure: u Hrvatskoj i komparativno*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2002, vol. 52(3–4), s. 613.

[28] N. Zakošek, *op. cit.*, s. 10.

[29] *Ibidem*.

[30] *Ibidem*.

sprawiało jednakże, że nie niosło to z sobą znaczących reperkusji politycznych. Opozycja czy przedstawiciele nauki prawa mogli co najwyżej nieśmiało protestować.

Przykładów tego typu sytuacji można wskazać kilka. Pierwszy dotyczy funkcjonowania Rządu. Do roku 1992 r. podstawą działania Rządu były przepisy ustawy o Rządzie Republiki Chorwacji[31], a Sabor funkcjonował na podstawie zmienionego regulaminu Skupsztiny wydanego na podstawie Konstytucji SFRJ z 1974 r. Przepisy Konstytucji Chorwacji przewidywały procedurę udzielania Rządowi i ministrom wotum nieufności, ale w Regulaminie Saboru nie istniała procedura umożliwiająca jej przeprowadzenie. W szczególności, że liczba deputowanych Saboru wynosiła wówczas 358, a konstytucja z 1990 r. skład Izby Przedstawicielskiej Saboru, która była uprawniona do udzielenia wotum nieufności, określała na 100–160 deputowanych[32]. Pominąwszy różnice w faktycznej liczbie deputowanych a tej określonej przepisami konstytucji, dyskusyjne było, czy Sabor złożony z trzech izb i obradujący wspólnie może udzielić wotum nieufności Rządowi, do czego zgodnie z ustawą zasadniczą uprawniona jest jedynie Izba Przedstawicielska, która wówczas w ogóle nie istniała[33].

Drugi przykład dotyczy uchwalania ustaw w trybie pilnym. W pierwszym roku działania Saboru ponad 70% ustaw uchwalono w trybie pilnym, chociaż sama konstytucja nie przewidywała takiego trybu, a wśród nich tak znaczące jak choćby ustawa konstytucyjna o Trybunale Konstytucyjnym. Co więcej, w praktyce deputowani bardzo często otrzymywali tekst pro-

---

[31] Zakon o Vladi, „Narodne novine" 1990, br. 41.

[32] B. Smerdel, *Organizacija vlasti prema Ustavu Republike Hrvatske*, „Zakonitost" 1991, gd. 45, br. 7–8, s. 776–777.

[33] Mimo że odpowiedzialność polityczna Rządu przed Izbą Przedstawicielską była głównym środkiem nadzoru parlamentu nad pracą Rządu, to przepisy, które precyzyjnie określały procedurę jej egzekwowania, znajdowały się nie w konstytucji czy nawet ustawie o Rządzie, lecz w regulaminie Izby Przedstawicielskiej. M. Jelušić, *Institucije*…, s. 55.

jektu ustaw w dniu, w którym odbywały się głosowania nad ich przyjęciem[34]. W okresie od 30 maja 1990 do 9 sierpnia 1991 r. na wniosek Rządu Sabor uchwalił 243 ustawy, z czego 185, czyli 76%, w trybie pilnym[35].

Jednocześnie w okresie tym często podejmowane były rozmaite działania organów władzy wykonawczej, głównie prezydenta, które stały w jawnej sprzeczności z postanowieniami konstytucji i innych norm prawnych[36]. W ocenie niektórych teoretyków silna pozycja HDZ i prezydenta F. Tuđmana w latach 90. wynikała nie tyle z postanowień konstytucji, lecz z politycznego układu sił w państwie. Posiadając większość w parlamencie, tym samym zdolność do utworzenia Rządu jednopartyjnego, prezydent, który zachował rolę przywódcy partii, zyskał niezwykłą „moc polityczną"[37]. Rozszerzanie kompetencji prezydenta wynikało więc w dużym stopniu z praktyki sprawowania władzy oraz z bierności innych organów państwa, które będąc w rękach HDZ, aprobowały takie działania.

Klasycznym tego przykładem były relacje między prezydentem a Rządem oraz Rządem a parlamentem. Odpowiedzialność Rządu przed parlamentem była w praktyce iluzoryczna[38]. Jego podporządkowanie prezydentowi wykraczało natomiast znacznie poza miarę narzuconą przepisami konstytucji. Było to widoczne szczególnie w sferze rzeczywistych wpływów politycznych w państwie i całkowitego podporządkowania się

---

[34] B. Smerdel, *Organizacija…*, s. 778.

[35] A. Bačić, *Parlamentarno pravo*, Split 2004, s. 270.

[36] W chorwackiej literaturze takie działania prezydenta uznawane są za „destabilizację praw konstytucji". Patrz A. Bačić, *Predsjednički izboi, učinci selekcije i promicanje kulture usatvnodemokratske republike*, „Politička misao" 2005, vol. XLI, br. 1, s. 29. Stosunek F. Tuđmana do norm konstytucyjnych, zdaniem autora, ilustruje symbolicznie zmiana tekstu przysięgi prezydenckiej, jakiej dokonał w momencie jej składania.

[37] S. Sokol, *Hrvatska kao demokratska ustavna država*, „Politička misao" 1998, vol. XXXV, br. 3, s. 117.

[38] W praktyce Rząd był odpowiedzialny wyłącznie przed prezydentem. Patrz A. Bačić, *Ustavotvorstvo...*, s. 47.

kolejnych rządów HDZ prezydentowi. Miało to miejsce nie tylko w sferze realizacji określonych kompetencji, a raczej rezygnacji przez Rząd z prawa podejmowania decyzji i scedowanie go na prezydenta, ale także w sferze deklarowania publicznie swej wiernopoddańczej wobec głowy państwa postawy. Można odnieść wręcz wrażenie, że w przekonaniu elit politycznych HDZ prezydent jako „twórca państwa" i jego przywódca stał ponad konstytucją. Doskonale ilustrują to podejście słowa najdłużej urzędującego premiera z HDZ Zlatko Mateša: „Iluzoryczne jest rozprawianie, co prezydent w zgodzie z konstytucją może, a co nie może, gdyż w zasadzie prezydent może wszystko"[39]. Wpływ F. Tuđmana na rzeczywistość polityczną w Chorwacji był na tyle silny, że w toku jego drugiej kadencji część polityków HDZ zaczęła rozważać rozmaite scenariusze, które pozwoliłyby mu na dalsze oddziaływanie na politykę państwa. Pojawiały się głosy o możliwości wyboru F. Tuđmana na kolejną kadencję lub o zmianie ustawy zasadniczej, by umożliwić byłemu prezydentowi objęcie dożywotnio mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego[40].

Kształtowanie pozycji prezydenta w początkowym okresie niepodległości dokonywało się na trzy sposoby. Pierwszy wiązał się z korzystną dla prezydenta interpretacją norm konstytucyjnych. Przykładem takiego działania było odrzucenie wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli konstytucyjności rozporządzeń z mocą ustawy wydanych przez prezydenta w okresie od września 1991 do lutego 1992 r. (w stosunku do spraw już wszczętych Trybunał podjął decyzję

[39] B. Smerdel, *O ustavima i ljudima: uvod u ustavnopravnu kazuistiku*, Zagreb 2012, s. 43.

[40] Radna Skupina Predsjednika Republike Hrvatske za izradu stručne podloge mogućeg prijedloga ustavnih promjena, V. Miratović, B. Smerdel, A. Bačić, J. Crnić, N. Filipović, Z. Lauc, *Stručne osnove za izradu prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 3, s. 381–382.

o umorzeniu postępowań kontrolnych)[41]. Na podstawie art. 101 Konstytucji (obecnie art. 100) prezydent miał prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu nadzwyczajnego, gdy organy państwa nie są w stanie normalnie wykonywać swoich konstytucyjnych obowiązków. Prezydent korzystał z tego uprawnienia w niezwykle szerokim zakresie, mimo że formalnie stan nadzwyczajny nigdy nie został ogłoszony ani nie miał miejsca akt wypowiedzenia wojny[42].

W 1992 r. opozycja złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli konstytucyjności rozporządzeń z mocą ustawy wydanych przez prezydenta. Wniosek zawierał trzy zarzuty. Pierwszy wskazywał, że prezydent wydał rozporządzenia, kiedy formalnie nie został ogłoszony ani stan wojny, ani stan bezpośredniego zagrożenia niepodległości i całości państwa. Drugi podnosił, że rozporządzenia były wydane w czasie, gdy Sabor mógł obradować i w związku z tym nie mogły ograniczać wolności i praw, które regulowane są w drodze ustaw Saboru. Po trzecie zaś, rozporządzenia te naruszały regułę zakazu retroakcji[43].

W orzeczeniu z 24 czerwca 1992 r.[44] Trybunał odrzucając skargę uznał, że prezydent samodzielnie ocenia, czy zachodzą okoliczności zagrożenia niepodległości i jedności państwa, a konstytucja nie wymaga od niego ani od żadnego innego organu wydania jakiejś formalnej decyzji to stwierdzającej. Ponadto uznał, że uprawnienie prezydenta do wydawania rozporządzeń nie jest ograniczone przedmiotowo, a w związku z tym może

[41] I. Kosnica, *Uredbe iż nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1990–1992*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2011, vol. 61, br. 1, s. 158–174.

[42] B. Smerdel, *Konstitucionalizam i promjena vlasti*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50(1–2), s. 25.

[43] Đ. Gardašević, *Ustav Republike Hrvatske i „stanja izuzetka"*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011, s. 61.

[44] Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-I-179/1991. od 24. lipnja 1992, „Narodne novine" 1992, br. 49.

dotyczyć także wolności i praw. W sprawie zakazu retroaktywności Trybunał natomiast uznał, że nie ma on bezwzględnego charakteru i w szczególnych okolicznościach może być niezastosowany. Nie dopatrzył się Trybunał w trybie ich wydania naruszenia norm konstytucyjnych, mimo że prezydent miał prawo do ich wydawania w razie uznania przez prezydium Saboru niezdolności parlamentu do działania, a nigdy taka decyzja nie została wydana. Nie dostrzegł również naruszenia prawa w fakcie, że pierwszych 18 rozporządzeń nigdy nie zostało opublikowanych oraz w tym, że te, które zostały opublikowane, weszły w życie w chwili ich wydania, a nie ogłoszenia, mimo że wiele z nich zawierało ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela[45].

Innym przykładem korzystnej dla prezydenta interpretacji norm konstytucyjnych było wypracowanie stanowiska, że prerogatywa osobista prezydenta była regułą konstytucyjną, akty kontrasygnowane zaś wyjątkiem, gdyż tylko rozwiązanie Saboru i zarządzenie referendum konstytucyjnego zdaniem doktryny wymagało kontrasygnaty premiera, jako jednoznacznie wynikające z postanowień konstytucji[46].

Drugi sposób umocnienia pozycji prezydenta dokonywał się poprzez uchwalanie ustaw, dotyczących uprawnień prezydenckich. Przy czym zjawisko to odbywało się niejako dwutorowo. Część ustaw wprowadzała unormowania, które określały w taki sposób wykonywanie konstytucyjnych kompetencji prezydenta, że pozwalały one mu na samodzielność w podejmowaniu określonych decyzji (np. ustawa o prawie łaski, która dawała prezydentowi całkowitą swobodę w korzystaniu z tego prawa) lub umacniała jego pozycję w stosunkach z innymi organami państwa, korzystając z ogólności sformułowań konstytucyjnych (np. brak precyzyjnego określenia terminu zarządzenia wyborów parlamentarnych w ordynacji wybor-

[45] I. Kosnica, *op. cit.*, s. 160–174.
[46] S. Sokol, *Suvremeni*..., s. 1427–1428.

czej lub przyznanie prezydentowi decydującego głosu przy podejmowaniu decyzji o zwieraniu umów międzynarodowych). Inne ustawy wprowadzały dodatkowe uprawnienia prezydenta nie przewidziane przepisami konstytucji. Ustawa o systemie administracji państwowej dawała prezydentowi prawo powoływania i odwoływania zastępców ministra i sekretarzy stanu w ministerstwach. Ustawa o sprawach wewnętrznych pozwalała prezydentowi na dokonywanie oceny, czy zaistniały okoliczności uprawniające do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Ustawa o obronie zezwalała prezydentowi na powoływanie i odwoływanie dowódców wojskowych, nadawanie stopni oficerskich czy sztandarów jednostkom wojskowym. Ustawa o państwowej pieczęci uprawniała prezydenta do powoływania Stróża Państwowej Pieczęci[47]. Doszło do tego, że ustawy w znacznym zakresie rozszerzały uprawnienia prezydenta lub wręcz wprowadzały nowe, które nie znajdowały żadnej podstawy konstytucyjnej, jak prawo do powoływania żupanów (wojewodów), prezydenta Zagrzebia czy członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Trzeci sposób działania wiązał się z podejmowaniem działań faktycznych, które nie posiadały podstaw konstytucyjnoprawnych, a w praktyce oddziaływały na funkcjonowanie państwa. W tej mierze należy zwrócić uwagę przede wszystkim na powoływanie przez prezydenta w strukturze podległej mu administracji rozmaitych gremiów – formalnie opiniodawczych, które w praktyce przejmowały zadania administracji rządowej. W ocenie następnego prezydenta Chorwacji Stipe Mesića Urząd Prezydenta Republiki w okresie rządów F. Tuđmana był faktycznym Rządem[48]. Przykładem takiego najbardziej znaczącego dla polityki państwa ciała była Rada Obrony i Bezpieczeństwa

[47] C. Ribičić, *Ustavnopravni položaj i funkcje šefa države u parlamentarnom sustavu*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 4, s. 582–584.

[48] S. Mesić, *Politička podloga ustavnih promjena*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 4, s. 551.

Narodowego (Vijeće obrane i nacjonalne sigurnosti), w skład której wchodzili premier i wicepremierzy, ministrowie: obrony, spraw wewnętrznych, ds. emigrantów i budownictwa, szef Urzędu Prezydenta Republiki, szef Urzędu Bezpieczeństwa Państwa, szef kontrwywiadu oraz naczelnik Głównego Dowództwa Sił Zbrojnych. Organ ten pod dyktando prezydenta podejmował wszystkie kluczowe dla państwa decyzje. Innym przykładem działania nie posiadającego podstaw prawnych było postępowanie prezydenta i HDZ po wyborach lokalnych w Zagrzebiu w 1995 r. Otóż wybory te wygrała opozycja, a prezydent F. Tuđman postanowił nie uznać tego faktu, wywołując kryzys polityczno-administracyjny w Zagrzebiu, który trwał 2 lata[49].

Sposób powstania niepodległego państwa determinował jego oblicze. Państwo powstało w obliczu wojny, w poczuciu zagrożenia serbskim nacjonalizmem. Wpłynęło to na powstanie ruchu nacjonalistycznego w Chorwacji. W ocenie niektórych chorwackich uczonych doprowadziło do powstania państwa autorytarnego „z wyraźnymi silnymi totalitarnymi oraz rudymentarno-demokratycznymi cechami"[50]. Istnienie tendencji autorytarnych było wyraźnie widoczne do zakończenia wojny w 1995 r. Okres ten nazywany jest niekiedy „despotyczno-nacjonalnym państwem"[51]. W pierwszej dekadzie niepodległości na kształt państwa chorwackiego, a raczej jego autorytarny charakter, w największym stopniu wpływały trzy czynniki: 1) ideologiczny projekt nacjonalistycznej suwerenności, który

[49] Warto zwrócić uwagę na groteskowe argumenty, jakie w tym sporze podnosiła HDZ, podważając wynik demokratycznej elekcji. Otóż Prezydium HDZ wydało oświadczenie, w którym stwierdzało, że opozycja nie godzi się na współpracę z HDZ, która pozwoliłaby HDZ pozostać partią rządzącą w mieście, co zostało określone jako „konspiracyjna bezprawna akcja opozycji". HDZ była oburzona, że opozycja chce przejąć władzę. Patrz D. Lalović, *O totalitarnim značajkama hrvatske države (1990–1999)*, „Politička misao" 2000, vol. XXXVII, br. 1, s. 199.

[50] *Ibidem*, s. 189.

[51] *Ibidem*, s. 191.

determinował program polityczny HDZ; 2) pozycja prezydenta jako zwierzchnika państwa; 3) polityka HDZ wobec Bośni i Hercegowiny[52]. Po 1995 r. te tendencje zaczęły słabnąć, co nie znaczy, że model rządów uległ zmianie. Zmienił się raczej styl sprawowania władzy. W chorwackiej literaturze przedmiotu wskazuje się, że okres ten można podzielić na dwa etapy: pierwszy od 1990 do 1995 r. to faza wojenno-imperialna, drugi od 1992 do 2000 r. to faza nazywana monarchią wyborczą[53].

Rodzi się więc pytanie, jaki system rządów obowiązywał w Chorwacji w pierwszej dekadzie niepodległości. Państwo to w okresie do 2000 r. stanowi pewien problem klasyfikacyjny z punktu widzenia modelu systemów rządów. Niektórzy ten system rządów określali mianem mocno zracjonalizowanego parlamentaryzmu[54]. Inni uznawali go za „system rządów parlamentarno-gabinetowych, z nietypowo silną komponentą prezydencką"[55]. Dla przedstawicieli chorwackiej doktryny był jednoznacznie systemem półprezydenckim[56]. Przy czym głównym argumentem przedstawianym w doktrynie był fakt, że system chorwacki przewiduje odpowiedzialność polityczną Rządu przed prezydentem[57]. Dla niektórych przedstawicieli doktryny system ten nie może być jednak klasyfikowany jako semiprezydencki ze względu na to, że Konstytucja Chorwacji oparta była w tym okresie na „zasadzie prymatu prezydenta"[58].

---

[52] HDZ była partią działającą również w Bośni i Hercegowinie jako filia chorwackiej HDZ. *Ibidem*, s. 192–200.

[53] B. Smerdel, *Parlamentarni…*, s. 16.

[54] J. Wojnicki, *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugoslowiańskich*, Pułtusk 2007, s. 48.

[55] A. Garlicka, L. Garlicki, *op. cit.*, s. 10.

[56] S. Sokol, *Polupredsjenički sustav i parlamentarizam*, „Politička misao" 1992, vol. XXIX, br. 3, s. 4.

[57] M. Jelušć, *Institucije…*, s. 55; S. Sokol, *Suvremeni…*, s. 1424–1425.

[58] M. Ganino, *System rządów a partie polityczne*, [w:] M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak (red.), *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, Lublin 2001, s. 60.

Model chorwackiego systemu rządów w chorwackiej literaturze przedmiotu oceniany był jako system, który posiadał podstawowe cechy i instytucje, upodobniające go do modelu francuskiego[59], z tym że w Chorwacji równowaga była wyraźnie naruszona na korzyść władzy wykonawczej[60]. W szczególności podkreśla się, że w systemie chorwackim w ogóle nie udało się osiągnąć przez prezydenta roli arbitra, co wiąże się m.in. z tym, że konstytucja, pozwalając mu zachować w czasie pełnienia urzędu funkcje partyjne, sprzyjała upartyjnieniu urzędu[61]. Generalnie, mimo różnorodnej terminologii używanej na określenie chorwackiego systemu rządów większość autorów uznawała go za jakąś formę systemu semiprezydenckiego[62].

Jeśli odpowiedzi na wcześniej postawione pytanie poszukiwalibyśmy jedynie w normach konstytucyjnych, dostrzec można liczne podobieństwa do systemu V Republiki, szczególnie jej pierwszego okresu[63]. Jednakże analiza praktyki rządzenia skłania raczej do wniosku, że to podobieństwo jest pozorne. Cechą charakterystyczną systemu rządów doby Franjo Tuđmana jest daleko idąca personalizacja władzy[64]. Okres ten w literaturze jest nazywany nawet „republikańską monarchią"[65]. Od począt-

---

[59] Wprost zwraca się uwagę, że twórcy konstytucji wzorowali się na niektórych rozwiązaniach francuskich. Patrz A. Bačić, *Ustavotvorstvo*…, s. 36.

[60] S. Sokol, *Hrvatska*…, s. 115; Z. Lauc, *Kako pisati, čitati, tumačiti I primjenjivati Ustav*, [w:] A. Bačić (red.), *op. cit*., s. 119; R. Podolnjak, *Utjecaj*…, s. 181.

[61] B. Kostadinov, *Predsjenik Republike – Mimikrija Ustava Republike Hrvatske prema ustavnom modelu Francuske*, [w:] A. Bačić (red.), *op. cit*., s. 227.

[62] M. Kasapović, *Parlamentarizam i prezidencijalizam u Istočnoj Europi*, „Politička misao" 1997, vol. XXXIV, br. 1, s. 137.

[63] Na temat pozycji ustrojowej prezydenta w V Republice patrz E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 143–168.

[64] J. Wojnicki, *op. cit*., s. 49.

[65] D. Lalović, *Politički pluralizm i ustavnopravni status političkih stranaka*, „Politička misao" 2001, vol. XXXVIII, br. 4, s. 27.

ku funkcjonowania nowego ładu ustrojowego nastąpiła marginalizacja Saboru, co groziło zachwianiem systemu wzajemnej kontroli niezbędnej do realizacji zasady podziału władz[66]. W kolejnych latach sytuacja ta nie uległa zmianie. Najważniejszym ośrodkiem władzy został prezydent Republiki i podległy mu aparat administracyjny, kolejny w hierarchii stał się Rząd, podległy zresztą prezydentowi, a parlamentowi wyznaczono rolę legitymowania decyzji podjętych przez władzę wykonawczą. W okresie rządów F. Tuđmana zasada podziału władzy rozumiana była „jako mechaniczne dzielenie władzy na trzy odrębne części", a więc wyłącznie z punktu widzenia podmiotowego wyodrębnienia organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Zupełnie nie były brane pod uwagę takie wymogi zasady podziału władz jak wzajemna kontrola i ograniczanie się władz[67].

Jak pisał w 1995 r. Dragutin Hlad,

> w Chorwacji wszystko jest podporządkowane wodzowi, wszystkie instytucje […], od parlamentu do ulubionego zespołu piłkarskiego. Najwyższy przywódca partii-państwa tworzy kontrolę nad całym życiem społecznym. Tworzy się zhierarchizowaną społecznie elitę arystokratyczno-wojskową, która całkowicie uzurpuje władzę. Izoluje się jednostki, które nie mają możliwości stawienia oporu władzy. Kulturę traktuje się wyłącznie jako narzędzie propagandy. Realizuje się ten program także terrorem. Klasycznym, realizowanym przez tajną policję jak i terrorem stałego szukania wroga. Są to cechy państwa totalitarnego[68].

Chorwacja rzecz jasna w omawianym okresie nie była państwem totalitarnym, powyższa ocena jest nader emocjonalna. Tym niemniej wielu autorów przyznawało, że w dobie Tuđmana państwo posiadało wiele cech autorytarno-dyktatorskich. Było to szczególnie widoczne do 1995 r., gdy prezydent samowolnie rządził państwem w drodze nadzwyczajnych środków. Partia i państwo w okresie tym całkowicie się przenikały jako monopolistyczna

[66] B. Smerdel, *Organizacija…*, s. 779.
[67] S. Sokol, *Hrvatska…*, s. 114.
[68] D. Hlad, *Zov divljine: HND versus HDZ*, Zagreb 1995, s. 54–56.

organizacja, sprawująca całkowitą kontrolę nad administracją, armią, a w dużym stopniu także gospodarką. Ze względu na nacisk międzynarodowy po 1995 r. tendencje te zaczęły maleć[69]. Stąd moim zdaniem system rządów obowiązujący w pierwszym 10-leciu niepodległego państwa chorwackiego nie był systemem rządów półprezydenckim. Przede wszystkim ze względu na nierealizowanie zasady podziału władz, częste naruszanie norm konstytucyjnych, koncentrację władzy w ręku prezydenta w stopniu znacznie wykraczającym poza normy konstytucyjne oraz wpływ na powoływanie, funkcjonowanie i odpowiedzialność Rządu. Nie da się rzecz jasna przewidzieć, w jakim kierunku system by ewoluował i czy w przyszłości w drodze praktyki politycznej nie upodobniłby się do systemu francuskiego, szczególnie w warunkach kohabitacji[70]. Złe doświadczenia z okresu prezydentury Franjo Tuđmana były najważniejszym argumentem za wprowadzeniem klasycznego systemu parlamentarnego[71]. W literaturze zwracano jednakże uwagę, że dotychczasowe doświadczenia nie są dostatecznym argumentem na rzecz zmiany systemu. W systemie półprezydenckim władza prezydenta może być istotnie zmniejszona w okresie kohabitacji, gdy większość rządząca w parlamencie wywodzi się z innego obozu politycznego[72].

System rządów obowiązujący w Chorwacji w pierwszej dekadzie niepodległości można określić jako republikę prezydencką. Jak pisze Artur Ławniczak, charakteryzuje się on silną pozycją głowy państwa, upodabniającą go do monarchii, z tym że w republice istnieje podział władzy państwowej, co przynajmniej formalnie ogranicza znacząco możliwości prezydenta. System ten jest charakterystyczny dla państw pozbawionych wielo-

[69] D. Lalović, *O totalitarnim…*, s. 190–191.

[70] O relacjach prezydent – rząd i prezydent – premier w V Republice patrz R. Ghevontion, *Czy Prezydent V Republiki jest monarchą republikańskim?*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 6, s. 60–68.

[71] M. Kasapović, *Odlazak velikog populista i reforma Ustava*, „Političke analizę" 2010, vol. 1, br. 1, s. 16.

[72] S. Sokol, *Hrvatska*, s. 118.

wiekowych tradycji państwowych. Zdaniem Artura Ławniczaka, jest to naturalna forma ustrojowa w początkowym okresie państwowości. Zjawisko to można wytłumaczyć w ten sposób, że w pierwszym etapie budowania państwa szczególnie potrzebne jest skumulowanie pracy prawotwórczej, co najprościej jest osiągnąć w sytuacji istnienia jednoosobowego centrum władzy państwowej. Wszelkie jej dzielenie w warunkach nieokrzepłej jeszcze tożsamości państwowej jest niezwykle ryzykowne, gdyż traktowane dosłownie i dogmatycznie może doprowadzić do katastrofy[73]. Cytowany pogląd ma charakter spostrzeżeń uniwersalnych, lecz pasuje do opisu i motywów ustrojodawcy i praktyki rządzenia w Chorwacji, szczególnie w pierwszym 5-leciu państwa. Zbieżne z powyższymi spostrzeżeniami są także poglądy doktryny chorwackiej, dokonującej charakterystyki politycznej rzeczywistości pierwszej dekady niepodległego państwa.

2. System rządów w Republice Chorwacji po 2000 r.

Jak już zostało to wcześniej zauważone, głównym celem nowelizacji konstytucji z 2000 r.[74] była zmiana systemu rządów z półprezydenckiego na parlamentarny. Można jednakże postawić pytanie: czy cel ten został osiągnięty oraz jaki model systemu parlamentarnego został wprowadzony w Chorwacji.

Prezydent jest jednym z tych organów władzy publicznej, który poprzez regulację konstytucyjną przesądza o charakterze ustrojowym państwa[75]. Pozycja ustrojowa głowy państwa

[73] A. Ławniczak, *Istota władzy państwowej i jej formy*, Wrocław 2010, s. 282.

[74] Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine" 2000, br. 113.

[75] R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *op. cit.*, s. 29.

jest więc jednym z wyznaczników określenia modelu systemu rządów.

Jak podkreśla się w doktrynie, w celu zakwalifikowania modelu instytucji prezydenta warto dokonać oceny występowania określonych kryteriów politycznych i prawnych wyznaczonych przez konstytucję. Należy więc sprawdzić, czy w normach konstytucyjnych występują takie rozwiązania, jak:

a) przyjęcie zasady odpowiedzialności rządu i ministrów czy też zastosowanie rozwiązania wiążącego politycznie członków rządu i prezydenta;

b) zaaprobowanie zasady, iż układ partyjny w parlamencie określa skład rządu czy przesądzająca jest zawsze opinia prezydenta;

c) zaaprobowanie zasady, że prezydent i rząd stanowią dualistyczną egzekutywę, a więc stanowią odrębne organy egzekutywy, czy szefem egzekutywy jest prezydent;

d) układ stosunków między prezydentem a premierem charakteryzuje realne zwierzchnictwo prezydenta, czy premier jest odeń zależny, a nawet czy jest czynnikiem dominującym;

e) istnienie instytucji kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta i enumeratywne akty nie wymagające kontrasygnaty;

f) kontrasygnata ma znaczenie tylko tradycyjne, czy jest elementem świadczącym o konieczności rzeczywistego współdziałania i zgodzie prezydenta i rządu;

g) czy prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych, czy przez izby parlamentu albo inny osobny organ[76].

Analiza chorwackich rozwiązań ustrojowych przeprowadzona we wcześniejszych rozdziałach pozwala stwierdzić, że udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania prowadzi do wniosku, że głowa państwa w Chorwacji posiada pozycję ustrojową charakterystyczną dla parlamentarnego systemu rządów.

---

[76] Z. Witkowski, *Model prezydentury polskiej w Konstytucji z 1997 r. w porównaniu z rozwiązaniami Francji, Niemiec i Włoch*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 328.

W literaturze wskazuje się, jakie elementy spełnione łącznie są niezbędne do uznania systemu rządów za parlamentarno-gabinetowe: Są to:

– dualizm egzekutywy, w ramach której głowa państwa nie wykonuje bezpośrednio funkcji rządzenia i nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem;

– rząd i członkowie rządu ponoszą odpowiedzialność polityczną wyłącznie przed parlamentem;

– członkowie rządu ponoszą odpowiedzialność polityczną zarówno solidarnie, jak i indywidualnie;

– w przypadku niespójności preferencji większości parlamentarnej i polityki rządu istnieje możliwość odwołania się do osądu (arbitrażu) wyborców w formie skrócenia kadencji parlamentu i zarządzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych[77].

Według innych autorów system rządów parlamentarnych opiera się na:

– dualizmie egzekutywy;

– strukturalnej i funkcjonalnej odrębności oraz samodzielności rządu realizującego władzę rządzenia;

– przyjęciu zasady podziału władz jako podstawy ukształtowania stosunków między legislatywą a egzekutywą;

– uwarunkowaniu egzystencji polityczno-ustrojowej kolegialnego rządu, w sposób bezpośredni lub pośredni, od stałego zaufania parlamentarnej większości rządzącej;

– politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem[78].

W innych opracowaniach wskazuje się na takie cechy systemu parlamentarnego, jak:

– dualistyczna struktura egzekutywy;

– rząd pochodzi z parlamentu, co jest rozumiane jako wymaganie, by rząd stale cieszył się zaufaniem większości parlamentarnej;

---

[77] S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 80.

[78] R. Mojak, *Parlament…*, s. 54.

– parlamentarna odpowiedzialność rządu;

– rząd w systemie sprawowania władzy pozostaje organem odrębnym, realizującym samodzielnie swoje kompetencje, a kontrola parlamentarna nie może przekształcić się we współuczestniczenie parlamentu z rządem w kierowaniu i administrowaniu państwem[79].

Jeszcze inni autorzy wskazują na następujące elementy systemu parlamentarnego:

– dualizm egzekutywy,

– odpowiedzialność polityczna rządu przed parlamentem,

– wymóg kontrasygnaty aktów prawnych prezydenta dla ich ważności,

– wybór prezydenta przez parlament[80].

Mimo że w doktrynie różnie rozkłada się akcenty, wskazując na cechy systemu parlamentarnego, to w przypadku systemu chorwackiego analiza każdego z elementów systemu parlamentarnego spośród zaproponowanych w literaturze prowadzi do wniosku, że są one w pełni realizowane. Wyjątek w tej mierze dotyczy jedynie wyboru prezydenta przez parlament, lecz rozwiązanie to występuje współcześnie w systemach parlamentarnych i nie stanowi moim zdaniem koniecznego elementu systemu parlamentarnego.

W Chorwacji więc występuje dualistyczna struktura egzekutywy, a Rząd jest strukturalnie i funkcjonalnie wyodrębniony, samodzielnie realizuje swoje kompetencje, a kontrola parlamentarna nie prowadzi do współuczestniczenia parlamentu z Rządem w kierowaniu i administrowaniu państwem. Zasada podziału władz jest podstawą kształtowania stosunków między

---

[79] L. Garlicki, *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 212–213.

[80] W. Brodziński, *System parlamentarno-gabinetowy-wykorzystanie modelu rządów,parlamentatno-gabinetowych w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Domagała (red.), *op. cit.*, s. 46.

legislatywą a egzekutywą[81], Rząd pochodzi z parlamentu i cieszy się zaufaniem większości parlamentarnej, ponosząc odpowiedzialność polityczną wyłącznie przed nim. Istnieje możliwość skrócenia kadencji parlamentu i zarządzenia przedterminowych wyborów. Akty Prezydenta wymagają dla swej ważności kontrasygnaty. Jak widać, rozwiązania przyjęte w Chorwacji pozwalają na jednoznacznie zaklasyfikowanie obowiązującego w państwie modelu jako systemu parlamentarnego.

W chorwackiej literaturze przedmiotu ze zdziwieniem przyjmuje się, że po nowelizacji konstytucji z 2000 r. wciąż wielu zagranicznych analityków klasyfikuje chorwacki system rządów jako półprezydencki, a nie parlamentarny[82]. Za najistotniejsze elementy systemu parlamentarnego w Chorwacji uważa się: istnienie dualistycznej egzekutywy, samodzielność działania Rządu, prawo prezydenta do rozwiązania parlamentu oraz odpowiedzialność polityczną Rządu przed parlamentem[83].

Dualizm konstytucyjny egzekutywy wymaga precyzyjnego określenia wzajemnych relacji i zakresu kompetencji prezydenta i Rządu. W Chorwacji prawodawca konstytucyjny nie określił wystarczająco jednoznacznie kompetencji obu organów egzekutywy, tak by wyeliminować potencjalną możliwość występowania konfliktów kompetencyjnych między tymi organami. Tym niemniej wyraźnie widać, że po zmianach konstytucji z 2000 i 2001 r. wzmocniona została pozycja Rządu. Jego uniezależnienie od prezydenta sprawiło, że w warunkach stabilnego systemu partyjnego, w którym nie ma szczególnych trudności ze stworzeniem większości parlamentarno-rządzącej, Rząd cieszący się zaufaniem parlamentu stał się głównym kreatorem polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. Doszło także do umoc-

[81] W polskiej literaturze wskazuje się także, że zasada podziału władz, której częścią jest zasada ich równowagi, jest nie do pogodzenia z systemem parlamentarnym. Patrz R.M. Małajny, *Rozdział władzy w systemie parlamentarnym*, [w:] T. Mołdowa, J. Szymanek, M. Mistygacz, (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 56–60.

[82] R. Podolnjak, *op. cit.*, s. 179.

[83] A. Bačić, *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split 2003, s. 211.

nienia pozycji Saboru m.in. poprzez likwidację Izby Županii[84], lecz również poprzez zwiększenie jego kompetencji w dziedzinie spraw związanych z armią i bezpieczeństwem państwa. Jednakże prezydent zachował silną pozycję w dziedzinie stosunków międzynarodowych i spraw związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa. Być może jest to po części konsekwencją obowiązywania wcześniejszych rozwiązań prawnych[85]. Tym niemniej konstytucja obecnie przyznaje mu raczej rolę arbitra. Można uznać, że prezydent w Chorwacji podobnie jak w Polsce

pełni także rolę, swoistego demokratycznego substytuta króla w warunkach republiki, który integruje społeczeństwo, podtrzymuje więzi narodowe, wypełnia funkcje ceremonialno-reprezentacyjne, podtrzymując prestiż władzy państwa, symbolizuje jedność narodową[86].

W chorwackiej literaturze przedmiotu klasyfikuje się występujący tam system rządów jednoznacznie jako parlamentarny[87], nie precyzując o jaką jego odmianę chodzi. Analiza regulacji normatywnej i praktyki politycznej wskazuje, że raczej nie jest to ani system kanclerski, ani premierowski. W przeciwieństwie bowiem do systemu kanclerskiego chorwackie przepisy nie przewidują wyłącznej odpowiedzialności politycznej premiera za działanie rządu oraz nadają większe znaczenie zasa-

[84] B. Smerdel, *Parlamentarni*…, s. 21–22.

[85] Np. ustawa kształtująca relacje międzynarodowe i kompetencje egzekutywy w ramach tych relacji pochodzi z 1996 r., a więc z okresu jeszcze przed zmianą systemu rządów w Chorwacji, co być może po części tłumaczy nadmierną rolę prezydenta w zakresie zawierania umów międzynarodowych. Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, „Narodne novine" 1996, br. 28.

[86] J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 140.

[87] A. Bačić, *Komentar*…, s. 22; R. Podolnjak, *op. cit.*, s. 181; C. Ribičić, *Ustavnopravni*…, s. 71; B. Smerdel, *Hrvatski*…, s. 1152; N. Šimac, *Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave*, [w:] I. Kaprić (red.), *Modernizacija hrvatske uprave*, Zagreb 2003, s. 168.

dzie kolegialnego działania rządu[88]. Z podobnych przyczyn nie jest to także system premierowski, gdyż po pierwsze, wybory parlamentarne nie są „wyborami premiera pod maską wyborów powszechnych", a po drugie, władza wykonawcza w Chorwacji nie jest praktycznie jednoczłonowa, a po trzecie wreszcie, premier w Chorwacji nie monopolizuje tak poczynań rządu jak w Wielkiej Brytanii[89].

Jeżeli przyjmiemy za Stanisławem Gebethnerem, że istnienie dwuczłonowej egzekutywy pochodzącej z wyborów powszechnych, z których każdy człon ma samodzielny zakres władzy, to cecha systemu mieszanego, wtedy chorwacki można uznać za taki[90]. Jednakże w myśl innych definicji systemów rządów model ten można uznać za parlamentarny[91]. Ta niejednoznaczność terminologiczna wynika przede wszystkim z różnego sposobu definiowania mieszanego systemu rządów[92]. W chorwackiej literaturze niekiedy autorzy doszukują się podobieństw chorwackiego systemu rządów do modelu polskiego[93]. Głównym tego powodem są przede wszystkim pewne zbieżne rozwiązania przyjęte w obu konstytucjach związane z pozycją ustrojową głowy państwa (bezpośredni tryb wyboru, zbliżone kompetencje w dziedzinach polityki zagranicznej czy obronnej). Jednakże analiza konkretnych rozwiązań konstytucyjnych wskazuje, że w porównaniu z modelem polskim prezydent w Chorwacji posiada mniejszy wpływ na bieżącą politykę rządu, gdyż nie dysponuje wetem ustawodawczym. W polskiej literaturze dość zgodnie

---

[88] O cechach systemu kanclerskiego patrz W. Skrzydło, *Współczesne modele ustrojowe usytuowania Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban (red.), *op. cit.*, s. 26.

[89] Na temat cech tego systemu patrz J. Szymanek, *„Premierowska" odmiana systemu parlamentarnego*, [w:] T. Mołdowa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *op. cit.*, s. 242–249.

[90] S. Gebethner, *op. cit.*, s. 86.

[91] M. Jarentowski, *Mieszany system rządów – definicje*, [w:] T. Mołdowa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *op. cit.*, s. 278.

[92] *Ibidem*, s. 272–279.

[93] B. Smerdel, *Parlamentarni*, s. 25.

uznaje się, że polski system rządów charakteryzuje się dwiema wyraźnymi tendencjami. Pierwsza to racjonalizacja systemu parlamentarnego, druga zaś to przyjęcie rozwiązań zaczerpniętych z systemu kanclerskiego mających na celu umocnienie pozycji premiera[94]. Jednakże w Chorwacji, żadna z tych tendencji nie jest widoczna w przyjętym modelu ustrojowym. Pozycja premiera w Polsce jest silniejsza niż w Chorwacji, gdzie przede wszystkim nie istnieje instytucja konstruktywnego wotum nieufności, która w Polsce jest traktowana jako podstawowy element idei parlamentaryzmu zracjonalizowanego[95].

Podstawową cechą parlamentarnego systemu rządów jest polityczna odpowiedzialność rządu i jego członków przed parlamentem. Dla wszystkich systemów parlamentarnych charakterystyczne jest to, że powołanie rządu i wykonywanie funkcji rządzenia państwem jest konsekwencją istniejącego w parlamencie układu sił politycznych[96]. Cecha ta występuje także w systemie chorwackim. W chorwackiej literaturze przedmiotu obowiązujący system rządów określa się jako system parlamentarny przy jednoczesnej silniejszej pozycji prezydenta niż w klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym[97]. Przy braku jednoznacznych definicji systemu rządów sądzę, że system chorwacki należy traktować jako pewną odmianę systemu parlamentarnego. Jak wskazuje się w literaturze, rozmaite korekty i modyfikacje systemu parlamentarnego sprawiają, że obecnie możemy raczej mówić o pewnej „rodzinie systemów parlamentarnych"[98].

Czas pokaże, czy w Chorwacji kształtowanie się parlamentarnego systemu rządów dobiegło do końca. Zdaniem niektó-

---

[94] R. Mojak, *Parlament*…, s. 47.

[95] L. Garlicki, M Zubik, *Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009, s. 179.

[96] R. Mojak, *Parlament*…, s. 117; J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 246.

[97] R. Podolnjak, *op. cit.*, s. 181.

[98] J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [w:] T. Mołdowa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *op. cit.*, s. 124.

rych teoretyków transformacja systemu w stronę klasycznego systemu parlamentarnego nie została zakończona. Branko Smerdel napisał w 2010 r.:

> 10 lat po zmianie konstytucji z 2000 r. w Chorwacji nadal trwają debaty na temat systemu parlamentarnego. Przy czym ci, którzy nawołują do przyjęcia klasycznego modelu parlamentarnego, mają w istocie na myśli powrót do systemu określanego w Chorwacji mianem modelem skupsztińskiego[99].

[99] B. Smerdel, *Odgovornost Vlade u Europskom kontekstu: Kako europske (parlamentarne) institucije „Rade svoj posao"*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2010, vol. 60 (3–4), s. 632.

Zakończenie

Konstytucja Republiki Chorwacji z 1990 r. przyjęła określony katalog zasad podstawowych ustroju. Kolejne jej nowelizacje dokonały zmiany treści norm konstytucyjnych statuujących te zasady w systemie ustrojowym państwa. Trzeba wszak pamiętać o tym, że przez cały czas zarówno normy konstytucyjne, jak i doktryna wskazywały na te same zasady jako podstawę ustroju politycznego państwa. Zasady: zwierzchnictwa narodu, przedstawicielstwa, podziału władz, demokratycznego państwa socjalnego, państwa prawnego, pluralizmu politycznego oraz nadrzędności konstytucji były podstawą ustroju przez cały okres niepodległości państwa. A przecież do 2000 r. w Chorwacji obowiązywał zasadniczo odmienny system konstytucyjno-ustrojowy. Przy tym chodzi nie tylko o zmianę akcentów, o przeniesienie na Rząd roli głównego organu egzekutywy. W Chorwacji nastąpiła fundamentalna zmiana systemu rządów, mimo że katalog zasad ustroju politycznego nie uległ zmianie, choć rzecz jasna poprzez kolejne nowelizacje konstytucji doszło do takiego zakreślenia ich treści, aby przede wszystkim doprowadzić do przestrzegania w praktyce. Jednakże sądzę, że gdyby normy te były skonstruowane w 1990 r. tak jak obecnie, nie zmieniłoby to praktyki sprawowania władzy, która miała miejsce w pierwszej dekadzie niepodległości.

Chorwacja jest doskonałym przykładem na potwierdzenie tezy, że ustanowienie norm konstytucyjnych nie jest siłą sprawczą, która sama w sobie zapewnia funkcjonowanie państwa zgodne z intencjami twórców konstytucji. Konieczne jest do tego występowanie oprócz tego właściwego otoczenia politycznego i społecznego. Wydaje się, że niezwykle trafną opinię w odniesieniu do problematyki stworzenia optymalnego systemu rządów w Chorwacji sformułował wybitny przedstawiciel doktryny i jeden z autorów konstytucji Branko Smerdel. Pisał on, że „problem tkwi nie w organizacji ustroju państwa, czy przyjmujemy model półprezydencki, czy parlamentarny, ale w tym, czy przyjęte rozwiązania ustrojowe zapewniają rzeczywisty podział władz i ich wzajemną kontrolę”[1].

Radykalna transformacja systemu była w Chorwacji koniecznością, ale nie można zapominać, że system prawny, aby stał się efektywny, wymaga stabilności. Lekkość, z jaką chorwackie elity polityczne podchodzą do kolejnych zmian konstytucji, być może tkwi korzeniami w socjalistycznym dziedzictwie, kiedy to Konstytucja SFRJ była nieustannie nowelizowana i nie niosło to za sobą konsekwencji w realnej polityce[2]. Do dzisiaj w chorwackiej literaturze zwraca się uwagę na problemy wiążące się ze stosowaniem konstytucji przez piastunów władzy publicznej, co niewątpliwie przekłada się na funkcjonowanie najwyższych organów władzy państwowej.

Stosunek do konstytucji w Chorwacji cechują dwa przeciwstawne pojęcia, które można zrekonstruować na podstawie wypowiedzi i działań rządzących elit politycznych. Pierwsze z nich wywodzi się z czasów socjalistycznych i można je nazwać „konstytucyjno-twórczym optymizmem”, przez co rozumieć

[1] B. Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava .Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu” 2010, vol. 60(1), s. 10.

[2] B. Smerdel, *Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu” 2001, vol. 51(6), s. 1152.

należy przekonanie, że zmiany prawa doprowadzą do zmian w politycznej i gospodarczej rzeczywistości bez względu na realne stosunki społeczne i społeczny potencjał zmian. Drugie to rozumowanie, że konstytucja raz uchwalona funkcjonuje sama sobie i nie ma więcej potrzeby starać się o jej aktualizowanie[3].

Tymczasem w demokracji konieczna jest stała debata o fundamentalnych problemach politycznej wspólnoty, a nie ciągłe dostosowanie ustroju państwa do potrzeb nowej władzy. W ocenie przedstawicieli doktryny prawa stałym problemem w Chorwacji jest to, „że politycy rozumieją konstytucję jako instrument codziennej polityki"[4].

W 1990 r. Chorwacja, będąc częścią Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, stała u progu wojny. W minionym 20-leciu kraj ten doświadczył wojny, deficytu demokracji, izolacji międzynarodowej. Z tej historycznej próby wydaje się, że wyszedł zwycięsko. Jak wiele innych państw europejskich boryka się z problemami gospodarczymi, lecz sądzę, że udało się Chorwatom zbudować podwaliny dobrze funkcjonującego państwa. Obserwacja minionego okresu wskazuje, że w dziedzinach, które są przedmiotem analizy podjętej w niniejszej pracy, widać wyraźny postęp. Wzrosły standardy życia politycznego, zmienia się powoli stosunek elit politycznych do konstytucji, widać dążenia do realizacji jej postanowień.

Jeszcze w 1997 r. chorwacki politolog Nenad Zakošek uważał, że przyszłość większości państw postkomunistycznych regionu, w tym Chorwacji, jest niepewna. Przewidywał, że ich rozwój może pójść w dwóch kierunkach. Pierwszy to model latynoamerykański, czyli tworzenie modelu autorytarnego bądź półautorytarnego. Drugi zakładał, że po przejściowym okresie autorytaryzmu dojdzie do izolacji politycznej i gospodarczej tych państw przez wspólnotę europejską, co wpłynie na elity rządzące, skłaniając je do zmian. Ten pozytywny

[3] *Ibidem*, s. 1150–1151.
[4] *Ibidem*, s. 1150.

scenariusz zakładał, że w stosunkowo krótkim czasie dojdzie do tworzenia państwowych i prawnych instytucji prowadzących do demokratyzacji państwa[5]. Jak się okazało, prognozy te były słuszne i dzisiaj Chorwacja postrzegana jest jako państwo demokratyczne, pełnoprawny członek Unii Europejskiej.

[5] N. Zakošek, *Pravna država i demokracija u postsocijalizmu*, „Politička misao" 1993, vol. XXX, br. 4, s. 83–84.

Bibliografia

Amirante C., *Partie polityczne w Konstytucji włoskiej (formalnej i materialnej) – powstanie i kryzys niezbędnego składnika demokracji konstytucyjnej*, [w:] M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak (red.), *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, Lublin 2001

Amandykowa S.K., *Wybory w Republice Kazachstanu*, „Studia Wyborcze" 2009, t. VIII

Antić T., *Zaštita izbornog prava pred Ustavnim Sudom Republike Hrvatske*, „Informator" 2007, br. 5584–5585, www.novi-informator.net (10.04.2013)

Antoszewski A., *Parlamentaryzm jako przestrzeń rywalizacji międzypartyjnej*, [w:] T. Mołdowa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012

Antoszewski A., *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*, Toruń 2008

Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2006

Bačić A., *Hrvatske parlamentarne procedure*, Split 2003

Bačić A., *Komentar Ustava Republike Hrvatske*, Split 2003

Bačić A., *O parlamentarizmu i promjeni Ustava u Republici Hrvatskoj*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 4

Bačić A., *O položaju, ulozi i značaju nacionalnog parlamenta u EU konstitucionalizmu*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2006, gd. 43, br. 2

Bačić A., *O stanju ustavnosti i ustavnoj raspravi u svijetu krajem XX. Stoljeća*, „Zakonitost" 1991, gd. 45, br. 7–8

Bačić A., *Parlamentarno pravo*, Split 2004

Bačić A., *Politička gramatika federalizma i hrvatsko iskustvo*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2007, gd. 4, br. 2

Bačić A., *Predsjednički izbori, učinci selekcije i promicanje kulture ustavnodemokratske republike*, „Politička misao" 2005, vol. XLI, br. 1

Bačić, A. *Promjene Ustava Republike Hrvatske (2010) i tendencje kompenzatornog konstitucionalizma*, „Rad Hrvatskoje akademiije znanosti i umijetnosti. Razred za društvene znanosti" 2011, vol. 48, br. 510

Bačić A., *Što su htjeli anti-federalisti. (Jedan primjer iz povijesti Američke ustavnosti). Prilog raspravi o prirodi novog saveza između jugoslavenskih republika*, „Zakonitost" 1990, gd. 44, br. 11–12

Bačić A., *Ustav i ustavna diktatura*, Split 1992

Bačić A., *Ustav Repubike Hrvatske iz 1990 godine, izborno pravo i preduvjeti izborne vlasti*, „Pravni vjesnik" 1995, vol. 11(1–4)

Bačić A., *Ustavne promjene i dilema konstitucionalizma*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2009, gd. 46, br. 4

Bačić A., *Ustavne promjene kao refleks migracije ustavnih ideja i mogućnosti utjecaja na konstitucionalizam, identitet i razlićitost Republike Hrvatske*, „Adrias" 2010, br. 17

Bačić A., *Ustavno pravo Republike hrvatske*, Praktikum, Split 1997

Bačić A., *Ustavno pravo Republike hrvatske, Praktikum, drugo izdanje izmijenio i dopuniojeno*, Split 2006

Bačić A., *Ustavotvorstvo i suvremene migracije ustavnih ideja: strani utjecaji i domaći odgovori*, [w:] A. Bačić (red.), *Ustavi i demokracija: strani utjecaji i domaći odgovori – uvodna izlaganja*, Zagreb 2012

Bačić A., Bačić P., *Legislature i parlamentarizm*, Split 2007

Bačić I., Crnajković A., *Petorka se protivi Hrvatskoj kao jednoj izbornoj jedinici*, „Vjesnik", 07.01.2002, www.vjesnik.hr (30.01.2013)

Bačić I., Kapetanić S., *Hoće li biti zabranjenje predizborne koalicje*, ,,Vjestnik", 07.01.2002, www.vjesnik.hr (30.01.2013)

Bačić P., *Drugi dom – stanje, poslanje, perspektive*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2007, gd. 44, br. 1

Bačić P., *Konstitucionalizam, europske organizacije i sustav zaštite prava čovjeka u RH*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2006, gd. 43, br. 2

Bagieńska-Masiota A., *Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010

Balcerak W., *Powstanie państw narodowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1974

Bali M., Podolnjak R., *Utjecaj izbornoga sustava na oblikovanje stranačkog sustava i Vlade u Republici Hrvatskoj 1990–2007*, „Pravnik" 2009, vol. 43, br. 1 (87)

Bałaban A., *Funkcje konstytucji*, [w:] J. Trzciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997

Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu*, Warszawa 2000

Banaszak B., *Immunitet parlamentarny de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo" 1994, nr 4

Banaszak B., *Komisje śledcze we współczesnym parlamentaryzmie państw demokratycznych*, Warszawa 2007

Banaszak B., *Koncepcje komisji śledczych*, „Przegląd Sejmowy" 2006, nr 5 (76)

Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 4, Warszawa 1999

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, wyd. 5, Warszawa 2010

Banaszak B., *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy" 2003, nr 2

Barbić J., *Europeizacija hrvatskog prava*, [w:] B. Smerdel (red.), *Hrvatska kako dalje zadanosti i mogućnosti*, Zagreb 2004

Barić S., *Predklinički problemi hrvatskoga konstitucjonalizma: dvojbeno funkcioniranje vladavine prava u formalnom smislu*, [w:] A. Bačić (red.), *Ustavi i demokracija: strani utjecaji i domaći odgovori – uvodna izlaganja*, Zagreb 2012

Barić S., *Zakonodavna delegacija i parlamentrizam u suvremenim europskim državama*, Zagreb 2009

Barić S., Ružić L., *Sekundarno zakonodavstvo EU i parlamentarni nadzor nad nacionalnom egzekutivom*, „Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci" 2008, vol. 29, br. 2

Bartoszewicz M., *Kilka uwag o funkcjach konstytucji ze szczególnym uwzględnieniem funkcji stabilizacyjnej i dynamicznej*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red.), *W służbie dobru wspólnemu, Ksiega jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzcińskiemu*, Warszawa 2012

Bień-Kacała A., *Osobisty udział w procesie wyborczym (zagadnienia wybrane)*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski, *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007

Bożek M., *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2007

Bożyk S., *Opozycja parlamentarna jako forma opozycji politycznej*, „Przegląd Sejmowy" 2004, nr 5

Bożyk S., *Partie polityczne a Sejm RP*, Warszawa 2006

Bożyk S., *Prawnoustrojowy status opozycji parlamentarnej w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2006

Brodziński W., *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997

Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich Konstytucjach*, Warszawa 2007

Buczkowski J., *Bezpośredniość wyborów*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009

Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998

Buczkowski J., *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996

Budimir D., *Hrvatska politička elita na početku demokratske tranzicije*, „Anali Hrvatskog politološkog društva" 2010, vol. 7, br. 1

Calvocoressi P., *Polityka międzynarodowa po 1945 roku*, Warszawa 1998

Ceranić V., *Političko predstavljanje nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvtaske br. U-I-3597/2010 i dr., br. U-I-3786/2010 i dr. I br U-I-120/2011 i dr.*, „Pravnik" 2011, vol. 45(1)

Chmaj M., *Stan i perspektywy immunitetu parlamentarnego w Polsce*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007

Chmaj M., *Ustawa o partiach politycznych*, Kraków 1999

Chmaj M., *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*, Olsztyn 2006

Chmaj M., *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002

Chruściak R., *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998, parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999

Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999

Crnić J., *Izborni postupak – kritike i prijedlozi*, „Informator" 2008, br. 5623

Crnić J., *Komentar ustavnoga zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatskej*, Zagreb 2002

Crnić J., *Ustavni sud Republike Hrvatske: iskustva i perspektive*, „Politička misao" 2001, vol. XXXVIII, br. 4

Cvrtila V., *Izborna geografia kao aspekt izborne politike u Hrvatskoj*, [w:] M. Kasapović (red.), *Hrvatska politika 1990–2000*, Zagreb 2001

Czarny P., *Komisje śledcze niemieckiego Bundestagu*, „Przegląd Sejmowy" 1999, nr 3

Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997

Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzciński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999

Czubiński J., *Historia powszechna XX wieku*, Poznań 2003

Čular G., *Razvoj stranačkog sustava u Hrvatskoj: četiri teze*, [w:] B. Smerdel (red.), *Hrvatska kako dalje zadanosti i mogućnosti*, Zagreb 2004

Čular G., *Vrste stranačke kompeticije i razvoj stranačkog sustava*, [w:] M. Kasapowić (red.), *Hrvatska Politika 1990–2000*, Zagreb 2001

Dacewicz M., *Pozycja ustrojowa ministra w wybranych państwach europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 2–3

Davidson R. H., Oleszek W. J., *Kongres i Kongresmeni*, przeł. Ch.O'Neill, Warszawa 1994

Dolenec D., *Demokratizacija stranačkog sustava u Hrvatskoj*, [w:] Z. Petak (red.), *Stranke i javne politike, Izbori u Hrvatskoj 2007*, Zagreb 2009

Domagała M., *Sejm i Senat*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007

Domańska A., *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 2, Warszawa 2008

Działocha K., *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964

Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja Prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003

Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012

Đulabić V., *Povelje javnih službi: Pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2006, vol. 56, br. 1

Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012

Fabijanić Gagro S., Vukas B., *Pravna priroda i politička pozadina oružanih sukoba u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2008, vol. 58, br. 5

Felczak W., Wasilewski T., *Historia Jugosławii*, Wrocław 1985

Filip J., *Przyczyny ustanowienia i zakres prawnej regulacji partii politycznych*, [w:] K. Skotnicki, A. Domańska (red.), *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2003

Florczak-Wątor M., *Konstytucyjne uregulowania problematyki zastępstwa prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej i państwach z nią sąsiadujących*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 2–3

Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004

Gapski M.P., *Nowe techniki głosowania w świetle zasady bezpośredniości wyborów*, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 2

Gardašević Đ., *Ustav Republike Hrvatske i „stanja izuzetka"*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011

Garlicka Đ., Garlicki L., *Wstęp do Konstytucji Chorwacji*, [w:] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 1995

Garlicki L., *Komentarz do preambuły*, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007

Garlicki L., *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, wyd. 6, Warszawa 2002

Garlicki L., *Rada Ministrów: powołanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów, organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002

Garlicki L., *Uwagi do artykułu 96 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2000

Garlicki L., *Uwagi do art. 111*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001

Garlicki L., *Uwagi do art. 115*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001

Garlicki L., Zubik M., *Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009

Gdulewicz E., *Prawo wyborcze w III Rzeczypospolitej*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2009

Gdulewicz E., Orłowski W., *Sejm i Senat*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1997

Gdulewicz E., Skrzydło W., *Wotum nieufności wobec członka Rady Ministrów w uregulowaniach obowiązującej konstytucji i praktyce lat 1997–2007*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007

Gebethner S., *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997

Gebethner S., *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego*, Warszawa 1998

Gebethner S., *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 r. (wstępne refleksje)*, „Państwo i Prawo" 1989, nr 8

Ghevontion R., *Czy Prezydent V Republiki jest monarchą republikańskim?*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 6(89)

Giza A., *Narodziny i rozpad Jugosławii*, Szczecin 1994

Goldstein I., *Dvadeset godina Samostalne Hrvatske*, Zagreb 2010

Goldstein I., *Hrvatska povijest*, Zagreb 2003

Gołembski F., *Etniczne podłoże konfliktów na terenie byłej Jugosławii*, [w:] S. Helnarski (red.), *Nacjonalizm. Konflikty narodowościowe w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń 1994

Górecki D., *Ewolucja immunitetu parlamentarnego w Polsce w latach 1919–1939*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Szymczaka*, Łódź 1994

Górecki D., *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, [w:] M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997

Górecki D., Składowski K., *Prawo konstytucyjne (zagadnienia wybrane)*, Łódź 2010

Grabowska S., *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawno-porównawcze*, Rzeszów 2005

Grabowska S., *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich,* Toruń 2012

Grajewski K., *Immunitet parlamentarny w prawie polskim*, Warszawa 2001

Granat M., *Partie polityczne w konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak (red.), *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, Lublin 2001

Granat M., *Problem badania konstytucyjności partii politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] K. Skotnicki, A. Domańska (red.), *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2003

Granat M., *Publiczno-prawny status partii politycznej w świetle ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r.*, „Państwo i Prawo" 1998, nr 5

Grbeša M., *Suvremene izborne kampanje i kako one utječu na demokratki proces*, „Politička misao" 2005, vol. XLII, br. 1

Grdešić I., *Izbori za trećeg predsjednika Republike Hrvatske: demokratski deficiti i demokratski potencijali*, „Političke analizę" 2010, br. 1

Grdešić I., *Wybory w Chorwacji. Polityczne konsekwencje ordynacji wyborczej*, [w:] J. Raciborski (red.), *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 1991

Grdešić M., *Treba li Hrvatskoj Županijski dom?*, „Diskrepancija" 2002, sv. III, br. 5–6, prosinac

Groppi T., *Forma rządów a system wyborczy we Włoszech*, „Przegląd Sejmowy" 2007, vol. 6(83)

Grzybowski M., *Konstytucyjne funkcje Rady Ministrów i formy ich praktycznej realizacji (Próba typologii)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej, Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006

Grzybowski M., *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006

Hacia I.. *Ewolucja amerykańskiego prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze" 2011, t. XII

Hlad D., *Zov divljine: HND versus HDZ*, Zagreb 1995

Horvat A., *Autohtone nacionalne manjine i ustavne promjene 2009–2010*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2010, vol. 60, br. 2

Horvat J., *Kultura Hrvata, kroz 1000 godina*, vol. 1, Ljubljana 1980

Horvat J., *Kultura Hrvata, kroz 1000 godina*, vol. 2, Ljubljana 1980

Ilišin V., *Hrvatski sabor 2000.: strukturne značajke i promjene*, „Politička misao" 2001, vol. XXXVIII, br. 2

Ilišin V., *Hrvatski sabor 2003.: obrasci političke regrutacije parlamentarne elite*, „Politička misao" 2007, vol. XLIV, br. 4

Ilišin V., *Strukturna dinamika hrvatskog parlamenta*, „Politička misao" 1999, vol. XXXVI, br. 3

Jamróz A., *Status konstytucyjny Prezydenta Francji*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 9

Jankowski T., *System polityczny Chorwacji*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005

Jarentowski M., *Mieszany system rządów – definicje*, [w:] T. Mołdowa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012

Jaskiernia J., *Konstytucjonalizacja zasady państwa prawnego a proces konsolidacji politycznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] K. Skotnicki (red.), *Demokratyczne państwo prawne w teorii i w praktyce w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2010

Jastrzębski J., Zubik M., *Mandat wolny versus weksel*, „Przegląd Sejmowy" 2007, nr 2

Jelušić M., *Financiranje političkih stranaka i izbora u Republici Hrvatskoj*, „Informator" 2005, br. 5392, www.novi-informator.net (19.03.2013)

Jelušić M., *Ban, Bansko vijeće i Sabor 1848. s aspekta parlamentarizma*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 1992, vol. 42, br. 3

Jelušić M., *Institucije odgovornosti Vlade Saboru Republike Hrvatske*, „Zbornik Diplomatske Akademije" 1997, vol. 2(1)

Jelušić M., *Izbori za Predsjednika Republike Hrvatske*, [w:] B. Smerdel (red.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011

Jelušić M., *Izvori izbornoga prava u Republici Hrvatskoj, Izlaganje na stručnom skupu UNDP-a o Državnom izbornom povjerenstvu*, Plitvice 2007

Jelušić M., *O dvodomnom sustavu i njegovoj primjeni u Republici Hrvatskoj*, „Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci" 1997, vol. 18, br. 2

Jelušić M., *Temeljna obilježja zakona o izborima zastupnika u Hrvatski Sabor*, [w:] *Izbori za zastupnika u Hrvatski Sabor*, Zagreb 2007

Jelušić M., *Ustavne promjene i jadnakost biračkog prava*, [w:] B. Smerdel (red.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011

Јованович, *Уставно Право Кралевине Срба Хрвата и Словенаца*, Београд 1924

Karp J., *Pozycja ustrojowa i funkcje parlamentu w Chorwacji*, [w:] J. Czajkowski, M. Grzybowski (red.), *Parlamenty państw europejskich*, Kraków 2005

Karp J., Grzybowski M., *Sabor parlament Chorwacji*, Warszawa 2003

Karp J., Grzybowski M., *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007

Kasapović M., *Demokratska konsolidacja i izborna politika u Hrvatskoj 1990–2000*, [w:] M. Kasapović (red.), *Hrvatska politika 1990–2000*, Zagreb 2001

Kasapović M., *Demokratska tranzicija i političke institucije u Hrvatskoj*, „Politička misao" 1996, vol. XXXIII, br. 2–3

Kasapović M., *Izbori za Županijski dom Sabora*, „Politička misao" 1997, vol. XXXIV, br. 2

Kasapović M., *Koalicijskie vlade u Hrvatskoj: prva iskustva u komparativnoj perspektivi*, [w:] G. Čular (red.), *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj*, Zagreb 2005

Kasapović M., *Kandidacijske postupci u demokratskim političkim sustavima*, „Politička misao" 2001, vol. XXXVIII, br. 4

Kasapović M., *Odlazak velikog populista i reforma Ustava*, „Političke analize" 2010, vol. 1, br. 1

Kasapović M., *Parlamentarizam i precidencijalizam u Istočnoj Europi*, „Politička misao" 1997, vol. XXXIV, br. 1

Kasapowić M., *Političke stranke i stranački sustav u Hrvatskoj*, „Politička misao" 1994, vol. XXXI, br. 1

Kasapović M., *Priznaje li hrvatsko izborno zakonodavstvo doista d'Hondtovu metodu?*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2001, vol. 51(3–4)

Kasapović M., *Proračunska politika Sabora*, [w:] M. Kasapović (red.), *Hrvatska politika 1990–2000*, Zagreb 2001

Kasapović M., *Strukturalne i dynamiczne cechy chorwackiej sceny politycznej*, [w:] J. Raciborski (red.), *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 1991

Kasapović M., *Zašto je hrvatski izborni sustav dobar?*, [w:] J. Barbić (red.), *Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum*, Zagreb 2011

Kasińska-Metryka A., *Środki oddziaływania reklamy w kampaniach wyborczych*, „Studia Wyborcze" 2006, t. II

Klaić V., *Povijest Hrvata*, Zagreb 1975

Koksanowicz G., *Organy władzy ustawodawczej*, [w.] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwa*, Lublin 2009

Konstytucja Estonii, tłum. A. Puu, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011
Konstytucji Chorwacji, tłum. M. Wójcik, Warszawa 1995
Konstytucja Federacji Rosyjskiej, tłum. A. Kubik, Warszawa 2000
Konstytucja Republiki Macedonii, tłum. T. Wójcik, Warszawa 1999
Konstytucja Rumunii, tłum. A. Cosma, Warszawa 1996
Konstytucja Słowacji, wyd. 2, tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003
Konstytucja Słowenii, tłum. P. Winczorek, Warszawa 1994
Konstytucja Ukrainy, tłum. E. Toczek, Warszawa 1999
Kostadinov B., *Predsjednik Republike – Mimikrija Ustava Republike Hrvatske prema ustavnom modelu Francuske*, [w:] A. Bačić (red.), *Ustavi i demokracija: strani utjecaji i domaći odgovori – uvodna izlaganja*, Zagreb 2012
Kostadinov B., *Referendum građanske inicjative u Europi: Švicarska, Italija i Hrvatska*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević (red.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011
Kosnica I., *Uredbe iż nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1990–1992*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2011, vol. 61, br. 1
Kovačević D., *Poslovnik Sabora 1861*, „Pravnik" 1997, vol. 31, br. 3–4
Kregar I., Marko I., *Financiranje političkih stranaka*, [w:] I. Prpić (red.), *Država i političke stranke*, Zagreb 2004
Kregar I., Smerdel B., Šimonović I., *Novi Ustav Hrvatske: nastanak, osnovne ideje i institucije*, ,,Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 1991, vol. 41, br. 2–3
Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008
Kruk M., *Koncepcja mandatu przedstawicielskiego w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy" 1993, nr 4
Kruk M., *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] W.Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998
Kruk M., *Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów*, [w:] T. Mołdowa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012
Krysieniel K., *Ewolucja systemu politycznego w Chorwacji 1990–2010. Próba bilansu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 2–3
Krysieniel K., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Bośni i Hercegowinie*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010
Krysieniel K., *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007
Krysieniel K., *W cieniu Dyton, Bośnia i Hercegowina między etnokracją i demokracją konsocjalną*, Warszawa 2012

Krysieniel K., *Zasady zmiany konstytucji Republiki Bośni i Hercegowiny*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008

Krysieniel K., Wojnicki J., *Partie i systemy partyjne państw byłej Jugosławii*, Pułtusk–Warszawa 2009

Kryszeń G., *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych*, Białystok 2007

Kudej M., *Regulamin Sejmu w świetle postanowień Konstytucji i zasad autonomii*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006

Kudej M., *Status prawny posła i senatora w Rzeczypospolite Polskiej*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997

Kudej M., *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000

Kukułka J., *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945–1996*, Warszawa 1997

Kulig T.A., *Reguła większościowa a powoływanie rządu w wybranych systemach parlamentarnych*, [w:] P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne*, Warszawa 2010

Lalić D., *Obilježja pakiranja politike u izbornoj kampanji HDZ-a i SDP-a 2003 godine*, „Politička misao" 2004, vol. XLI, br. 1

Lalović D., *O totalitarnim značajkama hrvatske države (1990–1999)*, „Politička misao" 2000, vol. XXXVII, br. 1

Lalović D., *Politički pluralizm i ustavnopravni status političkih stranaka*, „Politička misao" 2001, vol. XXXVIII, br. 4

Lalović D., *Suverena država – temeljni pravnopolitički projekt moderne*, „Politička misao" 2005, vol. XLII, br. 3

Latinović A., *Sanader ministarstva povjerio bliskim suradnicima*, „Vjesnik", 22.12.2003, www.vjesnik.hr (15.05.2013)

Lamza Posavec V., *Što je prethodilo neuspjehu HDZ-a na izborima 2000.: rezultati istraživanja javnoga mnijenja u razdoblju od 1991. Do 1999. Godine*, „Društvena istraživanja" 2000, vol. 9, br. 4–5

Lamza Posavec V., Milas G., *Glavne motivacijske odrednice glasovanja na predsjedničkim izborima 2000. Godine*, „Društvena istraživanja" 2000, vol. 9, br. 4–5

Lauc Z., *Kako pisati, čitati, tumačiti i primjenjivati Ustav*, [w:] A. Bačić (red.), *Ustavi i demokracija: strani utjecaji i domaći odgovori – uvodna izlaganja*, Zagreb 2012

Ludwikowska A., *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2002

Ludwikowski R.R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000

Łabno A., *Partie polityczne a proces kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Rozważania na tle sytuacji w Polsce w latach 1989–2002*, [w:] K. Skotnicki, A. Domańska (red.), *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2003

Ławniczak A., *Finansowanie partii politycznych*, Warszawa 2001

Ławniczak A., *Istota władzy państwowej i jej formy*, Wrocław 2010

Ławniczak A., *Monarchie i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011

Ławniczak A., *Przeszłość i teraźniejszość finansowania partii politycznych w Polsce*, [w;] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2003

Madera A.J., *Sejmowe komisje sledcze. Polskie tradycje i doświadczenia ustrojowe*, Toruń 2011

Malović S., *Mediji i izbori: manipulacje jače od regulative*, „Politička misao" 2003, vol. XL, br. 4

Małajny R.M., *Rozdział władzy w systemie parlamentarnym*, [w:] T. Mołdowa, J. Szymanek, M. Mistygacz, (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012

Manuś R.M., Szpala M., *Chorwacja w Unii Europejskiej*, Łódź 2011

Mašić B., *Stranačka struktura Hrvatskog sabora 1990–2010*, „Pravnik" 2010, vol. 44(20)

Mecanović I., *Ustav i teoria sustava*, „Pravni vjesnik" 1995, vol. 11(1–4)

Mesić S., *Petnaest godina hrvatske demokracije*, „Policicka misao" 2005, vol. XLII, br. 2

Mesić S., *Politička podloga ustavnih promjena*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 4

Michalak B., *Absencja wyborcza*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziebło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013

Michalak B., *Lista zamknięta*, [w:] A. Sokala, B. Michalak, P. Uzięblo*, Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013

Milušić A., *Vremenska podjela (periodizacija) hrvatske pravne povijesti*, „Pravni vjesnik" 1995, vol. 11(1–4)

Mizerski E., *Geneza i konstytucyjna pozycja parlamentu związkowego w Jugosławii w latach 1941–1990*, Toruń 1995

Mizerski E., *Jugosłowiański system przedstawicielski 1918–1990 (w zarysie)*, Toruń 1999

Młynarska-Sobaczewska A., *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010

Młynarska-Sobaczewska A., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Macedonii*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010

Moguš M., Pintarić N., *Słownik polsko-chorwacki*, Zagreb 2002

Mojak R., *Funkcja parlamentarnej działalności rządu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006

Mojak R., *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006

Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007

Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo" 1997, vol. 11–12

Mojak R., *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów, organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002

Mojak R., *Status prawnoustrojowy rządu koalicyjnego w systemie rządów parlamentarnych, (podstawowe zagadnienia prawa i praktyki konstytucyjnej)*, [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003

Mołdawa T., *Prawo wyborcze do parlamentu Królestwa Hiszpanii*, [w:] S. Grabowska, K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006

Mołdawa T., *Konstytucjonalizm państw Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003

Muś J., Szpala M., *Chorwacja w Unii Europejskiej*, Łódź 2011

Nohlen D., *Prawo wyborcze i systemy partyjne. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004

Olechno A., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2009

Olson D. M., *Demokratyczne instytucje legislacyjne*, Warszawa 1998

Omejec J., *Kontrola ustavnosti ustavnih normi (ustavnih amandmana i ustavnih zakona)*, „Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske" 2010, vol. 1, br. 1

Omejec J., *Pravni pojam političke stranke*, [w:] I. Prpić (red.), *Država i političke stranke*, Zagreb 2004

Orłowski W., *Integracyjna funkcja Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007

Ožanić K., *Izbori u demokratskoj Hrvatskoj od 1990 god. do 1997 god.*, „Pravnik" 1997, vol. 30, br. 1–2(59–60)

Padjen I., *Političke stranke javnopravne osobe hrvatskoga pravnoga sistema: pristup problema*, [w:] I. Prpić (red.), *Država i političke stranke*, Zagreb 2004

Pajdała H., *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001

Palić M., *Radoš: Ne trebaju nam prebjezi ni HSLS-ovi nezadovoljnici*, „Vjesnik", 13.09.2002, www.vjesnik.hr (16.01.2013)

Palić M., *Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2012, gd. 49, br. 1

Patyra S., *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenie konstytucyjne a praktyka*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006

Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002

Pavičić J., *O značenju županija za opstojnost hrvatske državnosti*, „Pravni vjesnik" 2007, br. 23 (3–4)

Pavličević D., *Historia Chorwacji*, tłum. Ł. Danielewska, Poznań 2004

Perica V., *Zlatno doba i zlatno Tele. O ambivalentnome karakteru religijskih pokreta – slučaj predratne Jugoslavije (1984–1991)*, „Forum Bosnae" 2006, vol. 35

Perić I., *Hrvatski državni Sabor 1848–2000*, vol. I–III, Zagreb 2000

Petak Z., *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, „Politička misao" 2008, vol. XLV, br. 2

Petak Z., *Financiranje predsjedničkih izbora 2005.: uloga regulativnih institucija*, „Politička misao" 2005, vol. XLII, br. 1

Petak Z., *Financiranje predsjedničke kampanje: kako dalje?*, „Političke analize" 2010, br. 1

Petak Z., *Uposredna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu*, „Politička misao" 2001, vol. XXXVIII, br. 4

Petković K., *Simbolička nasuprot referencijskoj politici*, [w:] Z. Petak (red.), *Stranke i javne politike. Izbori u Hrvatskoj 2007*, Zagreb 2009.

Piotrowski R., *O potrzebie rozporządzeń z mocą ustawy w polskim systemie tworzenia prawa*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011

Piotrowski R., *Zagadnienia struktury współczesnych parlamentów*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997

Podhorodecki L., *Jugosławia. Dzieje narodów, państw i rozpad federacji*, Warszawa 2000

Podolnjak, *D'Hondtova metoda – prekomjerni mandat*, „Informator" 2007, br. 5588, www.novi-informator.net (27.03.2013)

Podolnjak R., *D'Hondtova metoda – prekomjerni mandat*, „Informator" 2007, br. 5589, www.novi-informator.net (27.03.2013)

Podolnjak R., *Hrvatsko izborno zakonodavstvo: moguće i nužne promjene*, „Zbornik radova Pravnoga fakulteta u Splitu" 2008, gd. 45, br. 2

Podolnjak R., *Izbor sudaca Ustavnog Suda Republike Hrvatske u komparativnoj perspektivi*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2007, vol. 57, br. 3

Podolnjak R., *Način izbora i ustavni položaj Predsjednika Republike: rasprava o mogućim ustavnim promjenama nakon predsjedničkih izbora*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011

Podolnjak R., *Što treba mijenjati u hrvatskom izbornom sustavu*, „Informator", 10.03.2012, br. 6053, www.novi-informator.net (27.03.2013)

Podolnjak R., *Ustavnopravno uređenje i primjena referenduma i građanske inicijative u Hrvatskoj*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević (red.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011

Popławska E., *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995

Powell G.B. jr., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006

Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005

Radna Skupina Predsjednika Republike Hrvatske za izradu stručne podloge mogućeg prijedloga ustavnih promjena, V. Miratović, B. Smerdel, A Bačić, J. Crnić, N. Filipović, Z. Lauc, *Stručne osnove za izradu prijedloga promjene Ustava Republike Hrvatske*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 3

Raos V., *Izborna geografija i demografija*, Zagreb 2011, www.cpi.hr (12.04.2013)

Rapacka J., *Godzina Herdera. O Serbach, Chorwatach i idei jugosłowiańskiej*, Warszawa 1995

Rapacka J., *Rzeczpospolita Dubrownicka*, Sejny 2005

Rašeta B., *Ukinut Županijski dom Hrvatskog sabora*, www.aimpres.ch (30.03.2001)

Ravlić S., *Izvori političke korupcije u demokratkom poretku: o stranačkoj korupciji*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2010, vol. 60, br. 3

Ravlić S., *Transformacija predstavničke funkcje političkih stranaka*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2007, vol. 57, br. 6

Ribičić C., *Ustavnopravni položaj i funkcje šefa države u parlamentarnom sustavu*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 4

Rudolf D., Čobanov S., *Jugoslavija: Unitarna država ili federacja povijesne težnje srpskoga i hrvatskoga naroda – jedan od uzroka raspada Jugoslavije*, „Zbornik radova Pravnoga fakulteta u Splitu" 2009, gd. 46, br. 2

Rulka M., *Progi wyborcze – analiza porównawcza*, „Studia Wyborcze" 2009, t. VIII

Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolite Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000

Sarnecki P., *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Kraków 2003

Simić P., *Tito zagadka stulecia*, tłum. D. Cirlić-Straszyńska, D.J. Ćirlić, Wrocław 2009

Sirodković J., *Memorandum SANU*, Zagreb 1996

Składowski K., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Chorwacji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010

Składowski K., *Izba Żupanii jako element systemu konstytucyjnego w Republice Chorwacji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2010, nr 2–3

Składowski K., *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Chorwacji*, [w.] S. Grabowska, K. Składowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Kraków 2006.

Składowski K., *Prawo wyborcze na urząd Prezydenta w Chorwacji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Kraków 2007

Składowski K., *Stany nadzwyczajne w państwie*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 2, Warszawa 2008

Składowski K., *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Chorwacji*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowski (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008

Skoko B., *Uloga televizijskih sučeljavanja u predizbornoj kampanji za predsjedničke izbore – hrvatska iskustva 2005*, „Politička misao" 2005, vol. XLII, br. 1

Skotnicki K., *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006

Skotnicki K., *System wyborczy do Sejmu i Senatu*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne w zarysie*, wyd. 4, Warszawa 2012

Skotnicki K., *Wpływ funkcji wyborów na prawo wyborcze system wyborczy. Zarys problematyki*, „Przegląd Sejmowy" 2007, nr 2(79)

Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym, Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000

Skowronek J., Tanty M., Wasilewski T., *Słowianie południowi i zachodni. VI–XX wiek*, Warszawa 2005

Skrzydło K., *Prawo wyborcze w III Rzeczypospolitej*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2009

Skrzydło W., *Współczesne modele ustrojowe usytuowania Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów, organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002

Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992

Smerdel B., *Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2001, vol. 51(6)

Smerdel B., *Konstitucionalizam i promjena vlasti*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50(1–2)

Smerdel B., *Neposredno odlučivanje i njegove ustavne granice*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević (red.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011

Smerdel B., *O ustavima i ljudima: uvod u ustavnopravnu kazuistiku*, Zagreb 2012

Smerdel B., *Odgovornost Vlade u Europskom kontekstu: Kako europske (parlamentarne) institucije „Rade svoj posao"*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2010, vol. 60(3–4)

Smerdel B., *Organizacija vlasti prema Ustavu Republike Hrvatske*, „Zakonitost" 1991, gd. 45, br. 7–8

Smerdel B., *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava. Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2010, vol. 60(1)

Smerdel B., *Pojam i razvitak ustavne vladavine*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 1998.

Smerdel B., *Politička etika, ustavna vladavina i sukob interesa*, „Vladavina prava" 1999, vol. 3, br. 3–4

Smerdel B., *Promjena vlasti i izgledi ustavne vladavine*, [w:] B. Smerdel (red.), *Hrvatska kako dalje zadanosti i mogućnosti*, Zagreb 2004

Smerdel B., *Promjena Ustava kao politiki i kao pravni akt: problemi, formulacije, interpretacje i implementacje*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011

Smerdel B., *Referendum i njegove ustavne granice*, „Informator" 2010, br. 5907, www.novi-informator.net (13.03.2013)

Smerdel B., *Teorija o ustavnopravnom inžinjerstvu i njezin utjecaj na izgradnju demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvat-*

ske, [w:] A. Bačić (red.), *Ustavi i demokracija: strani utjecaji i domaći odgovori – uvodna izlaganja*, Zagreb 2012

Smerdel B., *Ustav RH nakon ustavnih promjena 2010 godine*, „Hrvatska pravna revija" 2010, vol. 10, br. 9

Smerdel B., *Znanost, struka i politika: ustavne promjene 2009*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011

Smerdel B., Sokol S., *Ustrojstvo Vlasti Republike Hrvatske*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo, drugo izdanje*, Zagreb 2006

Sobczak J., *Konstytucyjna wolność tworzenia partii politycznych w Polsce*, [w:] M. Granat, P. Policastro, J. Sobczak (red.), *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, Lublin 2001

Sobczak J., *Sądy i Trybunał Konstytucyjny w procesie tworzenia i kontroli partii politycznych w Polsce*, [w:] K. Skotnicki, A. Domańska (red.), *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2003

Sobolewska-Myślik K., *Model organizacyjny partii politycznych*, [w:] K. Kowalczyk, Ł. Tomczak (red.), *Partie i system partyjny RP. Stan i perspektywy*, Toruń 2007

Sokol S., *Hrvatski izborni sustav*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, wyd. 2, Zagreb 2006

Sokol S., *Hrvatska kao demokratska ustavna država*, „Politička misao" 1998, vol. XXXV, br. 3

Sokol S., *Izborni sustav – temeljna načela i instituti izbornog prava*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, wyd. 2, Zagreb 2006

Sokol S., *O izborima za Hrvatski sabor i lokalna predstavnička tijela i njihove moguće promjene te promjene izbora načelnika, gradonačelnika i župana*, „Informator" 2006, br. 5209, www.novi-informator.net (30.05.2013)

Sokol S., *Polupredsjenički sustav i parlamentarizam*, „Politička misao" 1992, vol. XXIX, br. 3

Sokol S., *Stranke u raljama dvostranačja*, „Večernji list – prolog Obzor", 12.01.2008

Sokol S., *Suvremeni paralamentarizam, polupredsjednički sustav i novi hrvatski ustav*, „Zakonitost" 1990, gd. 44, br. 11–12

Sokol S., *Temeljna pitanja ustrojstva državne vlasti*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, wyd. 2, Zagreb 2006

Sokol S., Smerdel B., *Ustavno pravo*, Zagreb 1998

Sokół, *Systemy wyborcze w wyborach parlamentarnych i oceny ich politycznych efektów*, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym, Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011

Stańczyk J., *Przeobrażenia międzynarodowego układu sił w Europie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Analiza uwarun-*

kowań i mechanizmów w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego, Warszawa 1999

Sułkowski J., *Autonomia partii politycznych a problem demokracji wewnętrznej*, „Przegląd Sejmowy" 2011, nr 3(104)

Sułkowski J., *Pozycja ustrojowoprawna partii politycznych w Polsce, Czechach, na Słowacji i na Węgrzech*, Łódź 2010

Surówka, *Zasada incompatibilitas w polskim prawie parlamentarnym*, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością,* Warszawa 2011

Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982

Stębelski M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012

Strzałkowski T., *Wybory czerwcowe 1989 roku*, „Studia Wyborcze" 2009, t. VIII

Szmyt A., *Partie polityczne a parlament*, [w:] A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997

Szymanek J., *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005

Szymanek J., *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [w:] T. Mołdowa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012

Szymanek J., *Etyka parlamentarzysty a charakter mandatu przedstawicielskiego*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 4

Szymanek J., *Mandat parlamentarny (reinterpretacja ujęć klasycznych)*, „Przegląd Sejmowy" 2010, nr 5

Szymanek J., *Rozporządzenie z mocą ustawy jako akt legislacji nadzwyczajnej*, [w:] A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009

Szymanek J., *Struktura parlamentu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003

Szymanek J., *Zmiany pozycji ustrojowej parlamentu w państwach demokratycznych*, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011

Szymczak T., *Jugosławia państwo federacyjne*, Łódź 1982

Szymczak T., *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1988

Šarić Z.Č., *Sastav i uloga Državnog Izbornog Povjerenstva Republike Hrvatske*, www.izbori.hr (20.05.2013)

Šiber I., *Interes za izbore i izborna participacija*, [w:] G. Čular (red.), *Izbori i konsolidacja demokracije u Hrvatskoj*, Zagreb 2005

Šiber I., *Političko ponašanje birača u izborima 1990–2000*, [w:] M. Kasapowić (red.), *Hrvatska Politika 1990–2000*, Zagreb 2001

Šiber I., *Politički marketing i politički sustav*, ,,Politička misao" 2000, vol. XXXVII, br. 2

Šidak J., Gross M., Karaman I., Šepić D., *Povijest hrvatskog naroda g. 1860–1914*, Zagreb 1968

Šišić F., *Pregled povijesti hrvatskoga naroda*, Zagreb 1975

Škrabalo M., *Hrvatski sabor u procesa pristupanja hrvatske Europskoj Uniji*, [w:] Z. Petak, *Stranke i javne politike. Izbori u Hrvatskoj 2007*, Zagreb 2009

Tanty M., *Bałkany w XX wieku. Dzieje polityczne*, Warszawa 2003

Tomac Z., *Predsjednik protiv Predsjednika*, Zagreb 2005

Ulman R., *Wojny w Jugosławii a system międzynarodowy po zimnej wojnie*, [w:] D. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Warszawa 1997

Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009

Uziębło P., *Wybory bezpośrednie*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2010

Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013

Volpi M., *Niemiecki system wyborczy a reforma wyborcza we Włoszech*, „Przegląd Sejmowy" 2005, nr 5(70)

Vukas B., Fabijanić Gagro S., *Pravnopovijesne i međunarodnopravne odrednice (dez)integracijskih procesa država sljednica SFRJ*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu" 2011, gd. 48, br. 3

Vukas B., *Prijedlozi i nacrti konfederalizacije Jugoslavije 1990/1991 – Posljednji pokušaji „spašavanja" zajedničke države*, „Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci" 1991, vol. 18, br. 2

Vukas B., *Za ustavne odredbe nije isključivo mjerodavna struka ustavnog prava*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu" 2000, vol. 50, br. 4

Waldenberg M., *Kwestie narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Dzieje. Idee*, Warszawa 1992

Waldenberg M., *Rozbicie Jugoslawii. Od separacji Słowenii do wojny kosowskiej*, Warszawa 2003

Walkiewicz M., *Jugosławia, Państwa sukcesyjne*, Warszawa 2009

Więckowska M., *Nietradycyjne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, „Studia Wyborcze" 2012, t. XIV

Wiszowaty M., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Słoweni*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010

Wiszowaty M., *Instytucja ciszy wyborczej*, „Studia Wyborcze" 2012, t. XIV

Witkowski Z., *Głowa państwa czyli Prezydent Republiki jako organ super partes*, [w:] A. Gaca, Z. Witkowski, *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012

Witkowski Z., *Model prezydentury polskiej w Konstytucji z 1997 r. w porównaniu z rozwiązaniami Francji, Niemiec i Włoch*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007

Witkowski Z. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002

Witkowski Z., *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991

Witkowski Z., *Włoski nierozwiązywalny rebus, czyli system wyborczy i system partyjny*, [w:] A. Gaca, Z. Witkowski, *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012

Wojciechowski, *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI wieku*, Poznań 2002

Wojnicki J., *Alternacja władzy w państwach postjugosłowiańskich*, [w.] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007

Wojnicki J., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Czarnogóry*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010

Wojnicki J., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Serbii*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010

Wojnicki J., *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007

Wojnicki J., *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*, Pułtusk 2003

Wojnicki J., *Zasady zmiany konstytucji Czarnogóry*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008

Wojnicki J., *Zasady zmiany konstytucji Serbii*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008

Wojtaszczyk K.A., *Transformacja systemowa w Europie Wschodniej – próba bilansu*, [w:] T. Godlewski, A. Kosecki, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej 1989–2002. Wybrane problemy*, Bydgoszcz–Pułtusk 2003

Wójcik Z., *Historia powszechna, wiek XVI–XVII*, Warszawa 1996

Wrońska I., *Kanadyjski system wyborczy*, „Studia Wyborcze" 2012, t. XIV

Wyborczy Kodeks Etyki z 7 listopada 2003 r., tłum. J. Kovačić, K. Składowski, *Chorwacki wyborczy kodeks etyki*, „Studia Wyborcze" 2006, t. I

Zacharias M. J., *Ku rozpadowi Jugosławii (1990–1991)*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej" 2003, t. XXXVIII

Zakošek N., *Hrvatski parlament u razdoblju demokratske tranzicije*, „Politička misao" 1997, vol. XXXIV, br. 4
Zakošek N., *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb 2002
Zakošek N.., *Pravna država i demokracija u postsocijalizmu*, „Politička misao" 1993, vol. XXX, br. 4
Zakošek N., *Struktura biračkog i političke promjene u siječanjskim izborima 2000*, [w:] M. Kasapowić (red.), *Hrvatska Politika 1990–2000*, Zagreb 2001
Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003
Zaleśny J., *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*, Toruń 2004
Zieliński, *System polityczny SFRJ*, Warszawa 1984
Ziembiński Z. , *Wartości konstytucyjne, Zarys problematyki*, Warszawa 1993
Zubik M., *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" 1997, nr 9
Zubik M., *O zakresie i formach działania sejmowych komisji śledczych*, „Studia Iuridica" 2005, t. 44
Zubik M., *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006
Zubik M., *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003
Żmigrodzki M., *Partie polityczne a państwo*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia" 1972, Sectio G, vol. XIX
Żukowski A., *Frekwencja wyborcza*, [w:] W. Skrzydło, M. Chmaj (red.), *Encyklopedia politologii*, t. II, *Ustroje państwowe*, Kraków 2000
Żukowski A., *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999
Żurek P., *Czarnogórcy i Serbowie w rosyjskiej polityce księcia Adama Jerzego Czartoryskiego (1802–1806)*, Kraków 2009
Żurek P., *Hotel Lambert i Chorwaci 1843–1850*, Warszawa 2005

Akty normatywne

Ustav Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1990, br. 56; 1997, br. 135; 1998, br. 8; 2000, br. 113, 124; 2001, br. 28, 41, 55; 2010, br. 76, 85 (Konstytucja Republiki Chorwacji)

Amandmani LIV do LXIII na Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1990, br. 7 (Poprawki LIV do LXIII do Konstytucji Socjalistycznej Republiki Chorwacji)
Ustavni zakon za provedbu Ustave Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1990, br. 56 (Ustawa konstytucyjna do realizacji Konstytucji Republiki Chorwacji)
Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike hrvatske, ,,Narodne novine" 1991, br. 31 (Konstytucyjna decyzja o suwerenności i niepodległości Republiki Chorwacji)
Ustavni Zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1997, br. 135 (Ustawa konstytucyjna o zmianach i uzupełnieniach Konstytucji Republiki Chorwacji)
Promjena Ustava Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1997, br. 113 (Zmiana Konstytucji Republiki Chorwacji)
Ustavni zakon o privremenoj spriječenosti Predsjednika Republike Hrvatske za obavljanje dužnosti, ,,Narodne novine" 1999, br. 123 (Ustawa konstytucyjna o tymczasowej niezdolności Prezydenta Republiki Chorwacji do wykonywania obowiązków)
Promjena Ustava Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2001, br. 28 (Zmiana Konstytucji Republiki Chorwacji)
Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2001, br. 28 (Ustawa konstytucyjna do realizacji Konstytucji Republiki Chorwacji)
Ustav Repulike Hrvatske (pročišćeni tekst), ,,Narodne novine" 2001, br. 41 (Konstytucja Republiki Chorwacji, tekst jednolity)
Ispravak Ustava Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), ,,Narodne novine" 2001, br. 55 (Sprostowanie Konstytucji Republiki Chorwacji, tekst jednolity)
Ustavni zakon o Ustavnom sudu, ,,Narodne novine" 2002, br. 49 (Ustawa konstytucyjna o Trybunale Konstytucyjnym)
Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, ,,Narodne novine" 2002, br. 155; 2010, br. 47, 80; 2011, br. 91 (Ustawa konstytucyjna o prawach mniejszości narodowych)
Promjena Ustava Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2010, br. 76 (Zmiana Konstytucji Republiki Chorwacji)
Ustavni zakon o izmjenama i dopunama ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, ,,Narodne novine" 2010, br. 80 (Ustawa konstytucyjna o zmianach i uzupełnieniach ustawy konstytucyjnej o prawach mniejszości narodowych)
Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvtatske, ,,Narodne novine" 2010, br. 121 (Ustawa konstytucyjna do realizacji Konstytucji Republiki Chorwacji)

Zakoni o izboru i opozivu odbornika i zastupnika, ,,Narodne novine" 1990, br. 7 (Ustawa o wyborze i odwołaniu radnych i deputowanych)
Zakoni o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Vijeće udruženog rada Sabora Socijalističke Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1990, br. 7 (Ustawa o okręgach wyborczych do wyboru deputowanych do Rady Pracy Zespolonej Sabora Socjalistycznej Republiki Chorwacji)
Zakoni o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Društveno-političko vijeće Sabora Socijalističke Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1990, br. 7 (Ustawa o okręgach wyborczych do wyboru deputowanych do Rady Społeczno-politycznej Sabora Socjalistycznej Republiki Chorwacji)
Zakoni o izbornim jedinicama za izbor delegata u Savezno vijeće Skupštine Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, ,,Narodne novine" 1990, br. 7 (Ustawa o okręgach wyborczych do wyboru delegatów do Rady Związkowej Skupsztiny Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii)
Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika, ,,Narodne novine" 1990, br. 7 (Ustawa o wyborze i odwołaniu radnych i deputowanych)
Zakon o političkim organizacijama, ,,Narodne novine" 1990, br. 19 (Ustawa o politycznych organizacjach)
Zakon o Vladi Republike Hvatske, ,,Narodne nowine" 1990, br. 41 (Ustawa o Rządzie Republiki Chorwacji)
Zakon o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1992, br. 22 (Ustawa o wyborach deputowanych do Saboru Republiki Chorwacji)
Zakon o izboru Predsjednika Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1992, br. 22, 42; 1997, br. 71, 2006, br. 44; 2011, br. 24 (Ustawa o wyborze Prezydenta Republiki Chorwacji)
Zakon o političkim strankama, ,,Narodne novine" 1993, br. 76; 1996, br. 111; 1998, br. 164; 2001, br. 36 (Ustawa o partiach politycznych)
Zakon o sudovima, ,,Narodne novine" 1994, br. 3 (Ustawa o sądach)
Zakon o Državnoj agenciji za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, ,,Narodne novine" 1994, br. 44; 1998, br. 79; 1999, br. 19; 2000, br. 35; 2004, br. 60; 2012, br. 12; 2013, br. 15 (Ustawa o Państwowej Agencji do spraw Ubezpieczenia Depozytów Bankowych i Sanacji Banków)
Zakon o ustojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacja, ,,Narodne novine" 1994, br. 72 (Ustawa o ustroju i zakresie działania ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej)
Zakon o odlikovanjima i priznanjima Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1995, br. 20 2006, br. 57, 2006, br. 141 (Ustawa o orderach i odznaczeniach Republiki Chorwacji)

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1995, br. 68 (Ustawa o zmianach i uzupełnieniach ustawy o wyborze deputowanych do Saboru Republiki Chorwacji)

Zakon o istražnim povjerenstvima, ,,Narodne novine" 1996, br. 24 (Ustawa o komisjach śledczych)

Zakon o referendum i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave, ,,Narodne novine" 1996, br. 33; 2001, br. ; 92; 2006, br. 44; 2009, br. 38 (Ustawa o referendum i innych formach osobistego udziału w wykonywaniu władzy państwowej i lokalnych i regionalnych samorządów)

Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, ,,Narodne novine" 1996, br. 28 (Ustawa o zawieraniu i realizacji umów międzynarodowych)

Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika, ,,Narodne novine" 1998, br. 101; 1998, br. 135; 1999, br. 105; 2000, br. 25, 73; 2001, br. 59, 114; 2002, br. 153; 2003, br. 163; 2004, br. 16, 30; 2005, br. 121, 151; 2006, br. 141; 2007, br. 17, 34, 107; 2008, br. 60; 2009, br. 38; 2011, br. 150; 2013, br. 22 (Ustawa o obowiązkach i prawach państwowych funkcjonariuszy)

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski drżavni Sabor, ,,Narodne novine" 1999, br. 116 (Ustawa o wyborach deputowanych do Chorwackiego Państwowego Saboru)

Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog. državnog Sabora, ,,Narodne novine" 1999, br. 116 (Ustawa o okręgach wyborczych do wyborów deputowanych do Izby Deputowanych Chorwackiego Państwowego Saboru)

Zakon o pravima i dužnostima zastupnika u Hrvatskom saboru, ,,Narodne novine" 2000, br. 55; 2001, br. 107, 2009, br. 86; 2010, br. 91; 2011, br. 49; 2012, br. 12 (Ustawa o prawach i obowiązkach deputowanych do Chorwackiego Saboru)

Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samoupravne, ,,Narodne novine" 2001, br. 33 (Ustawa o wyborze członków przedstawicielskich organów jednostek lokalnych i regionalnych samorządów)

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ,,Narodne novine" 2001, br. 33, 60; 2005, br. 129; 2007, br. 109; 2008, br. 125; 2009, br. 36; 2011, br. 150; 2012, br. 144 (Ustawa o lokalnych i regionalnych samorządach)

Zakon o sudjelovanju pripadnika oružanih snaga RH, policije, civilne zaštite te državnih službenika u mirovnim operacijama i drugim aktivnostima u inozemstvu, ,,Narodne novine" 2002, br. 33; 2010, br. 92 (Ustawa o udziale członków sił zbrojnych RH. Policji, cywilnych służb ratowniczych oraz państwowych urzędników w operacjach pokojowych i innych działaniach za granicą)

Zakon o obrani, ,,Narodne novine" 2002, br. 33, 58; 2004, br. 100; 2007, br. 76; 2009., br. 153 (Ustawa o obronie)
Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2002, br. 33; 2002, br. 58; 2003, br. 175; 2004, br. 136; 2007, br. 76; 2009, br. 88; 2009, br. 124 (Ustawa o służbie w siłach zbrojnych Republiki Chorwacji)
Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor, ,,Narodne novine" 2003, br. 53 (Ustawa o zmianach i uzupełnieniach ustawy o wyborach deputowanych do Chorwackiego Państwowego Saboru)
Zakon o pravobranitelju za Djecu, ,,Narodne novine" 2003, br. 96 (Ustawa o Obrońcy Praw Dziecka)
Zakon o pomilovanju, ,,Narodne novine" 2003, br. 175 (Ustawa o łasce)
Zakon o ustojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacja, ,,Narodne novine" 2003, br. 199 (Ustawa o ustroju i zakresie działania ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej)
Zakon o postupku primopredaje vlasti, ,,Narodne novine" 2004, br. 94; 2007, br. 17; 2010, br. 91; 2013, br. 22 (Ustawa o postępowaniu przekazywania władzy)
Zakon o financiranju izborne promidžbe za izbor Predsjednika Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2004, br. 105 (Ustawa o finansowaniu kampanii wyborczej w wyborach Prezydenta Republiki Chorwacji)
Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, ,,Narodne novine" 2005, br. 140; 2011, br. 154 (Ustawa o Chorwackiej Agencji do spraw Nadzoru Usług Finansowych)
Zakon o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2006, br. 44 (Ustawa o Państwowej Komisji Wyborczej Republiki Chorwacji)
Zakon o popisima birača, ,,Narodne novine" 2007, br. 19 (Ustawa o spisach wyborców)
Zakon o izmjenama i dopunama zakona o Državnom izbornom povjerenstvu Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2007, br. 19 (Ustawa o zmianach i uzupełnieniach ustawy o Państwowej Komisji Wyborczej Republiki Chorwacji)
Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci, ,,Narodne novine" 2008, br. 75; 2013, br. 54 (Ustawa o Chorwackim Banku Narodowym)
Zakon o proračunu, ,,Narodne novine" 2008, br. 87; 2012, br. 136 (Ustawa o budżecie)
Zakon o državnom inspektoratu, Narodne novine" 2008, br. 116; 2008, br. 123; 2011, br. 49 (Ustawa o państwowym inspektoracie)
Zakon o državnom odvjetništvu, ,,Narodne novine" 2009, br. 76, 153; 2010, br. 116, 145; 2011, br. 57, 130 (Ustawa o państwowej prokuraturze)

Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izborima zastupnika u Sabor Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2010, br. 145 (Ustawa o zmianach i uzupełnieniach ustawy o wyborach deputowanych do Saboru Republiki Chorwacji)
Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, ,,Narodne novine" 2011, br. 24 (Ustawa o finansowaniu politycznej działalności i kampanii wyborczej)
Zakon o sprječavanju sukoba interesa, ,,Narodne novine" 2011, br. 26; 2012, br. 12 (Ustawa o zapobieganiu konfliktów interesów)
Zakon o Državnom uredu za reviziju, ,,Narodne novine" 2011, br. 80 (Ustawa o Państwowym Urzędzie Rewizyjnym)
Zakon o Državnom sudbenom vijeću, ,,Narodne novine" 2010, br. 116; 2011, br. 57, 130; 2013, br. 13, 28 (Ustawa o Państwowej Radzie Sądownictwa)
Zakon o procjeni učinaka propisa, ,,Narodne novine" 2011, br. 90 (Ustawa o ocenie skutków działania przepisów)
Zakon o kaznenom postupku (pročišćeni tekst), ,,Narodne novine" 2011, br. 121 (Ustawa o postępowaniu karnym, tekst jednolity)
Zakon o sutavu državne uprave, ,,Narodne novine" 2011, br. 150; 2013, 12 (Ustawa o systemie administracji państwowej)
Zakon o Vladi Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2011, br. 150 (Ustawa o Rządzie Republiki Chorwacji)
Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave, ,,Narodne novine" 2011, br. 150; 2012, br. 22; 2013, br. 39 (Ustawa o ustroju i zakresie działania ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej)
Zakon o osnivanju Agencije za investicije i konkurentost, ,,Narodne novine" 2012, br. 53; 2013, br. 56 (Ustawa o utworzeniu Agencji Inwestycji i Konkurencyjności)
Zakon o pučkom pravobranitelju, ,,Narodne novine" 2012, br. 76 (Ustawa o Obrońcy Praw Ludu)
Zakon o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskoga sabora, ,,Narodne novine" 2012, br. 108 (Ustawa o prawach Rządu Republiki Chorwacji do regulowania w drodze dekretów poszczególnych kwestii z zakresu działania Chorwackiego Saboru)
Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu, ,,Narodne novine" 2012, br. 139 (Ustawa o realizacji państwowego budżetu Republiki Chorwacji)
Zakon o koncesijama, ,,Narodne novine" 2012, br. 143 (Ustawa o koncesjach)
Zakon o lokalnim izborima, ,,Narodne novine" 2012, br. 144 (Ustawa o wyborach lokalnych)

Zakon o Državnoj komisji za kontrolu postupaka javne nabave, ,,Narodne novine" 2013, br. 18 (Ustawa o państwowej komisji do kontroli postępowania zamówień publicznych)
Zakon o sudovima, ,,Narodne novine" 2013, br. 28 (Ustawa o sądach)
Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2013, br. 94 (Ustawa o zarządzaniu i dysponowaniu majątkiem stanowiącym własność Republiki Chorwacji)
Pomorski Zakonik, ,,Narodne novine" 2004, br 181; 2007, br. 76; 2008, br. 146; 2011, br. 61; 2013, br. 56 (Kodeks morski)
Državni proračun Republike Hrvatske za 2012. godinu i projekcije za 2013. i 2014. godinu, ,,Narodne novine" 2012, br. 24 (Państwowy budżet Republiki Chorwacji)
Državni proračun Republike Hrvatske za 2013. godinu i projekcije za 2014. i 2015. godinu ,,Narodne novine" 2012, br. 139 (Państwowy budżet Republiki Chorwacji)
Poslovnik Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1993, br. 24 (Regulamin Izby Županii Saboru Republiki Chorwacji)
Poslovnik Županijskog doma Sabora Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1995, br. 55 (Regulamin Izby Županii Saboru Republiki Chorwacji)
Poslovnik zastupničkog doma sabora Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1995, br. 99; 1996, br. 8; 1998, br. 89 (Regulamin izby deputowanych saboru Republiki Chorwacji)
Poslovnik Zastupničkog doma Hrvatskog. državnog Sabora, ,,Narodne novine" 2000, br. 71 (Regulamin izby deputowanych Chorwackiego państwowego Saboru)
Poslovnik Vlade Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2011, br. 154; 2012, br. 121; 2013, br. 7 (Regulamin Rządu Republiki Chorwacji)
Uredba o Uredu Predsjednika Vlade Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2012, br. 5 (Rozporządzenie o Urzędzie Prezydenta Rządu Republiki Chorwacji)
Uredba o Uredu za zakonodavstvo, ,,Narodne novine" 2012, br. 17 Rozporządzenie o Urzędzie do spraw Ustawodawstwa)
Uredbu o uredu zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim Sudom za Ljudska Prava, ,,Narodne novine" 2012, br. 18 (Rozporządzenie o Urzędzie Urzedstawiciela Republiki Chorwacji przed Europesjkim Sądem do Spraw Praw Człowieka)
Uredba o Uredu za razminiranje, ,,Narodne novine" 2012, br. 21 (Rozporządzenie o Urzędzie do spraw Rozminowywania)
Uredba o Uredu za udruge, ,,Narodne novine" 2012, br. 34 (Rozporządzenie o Urzędzie do Spraw Stowarzyszeń)

Uredba o Uredu za suzbijanje zlouporabe droga, ,,Narodne novine" 2012, br. 36, 130; 2013, br. 16 (Rozporządzenie o Urzędzie do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii)
Uredba o Uredu Vlade Republike Hrvatske za unutarnju reviziju, ,,Narodne novine" 2012, br. 39 (Rozporządzenie o Urzędzie Rządu Republiki Chorwacji do Spraw Wewnętrznego Audytu)
Uredba o Uredu za ravnopravnost spolova, ,,Narodne novine" 2012, br. 39 (Rozporządzenie o Urzędzie do Spraw Równouprawnienia Płci)
Uredba o Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, ,,Narodne novine" 2012, br. 42 (Rozporządzenie o Urzędzie do Spraw Praw Człowieka i Praw Mniejszości Narodowych)
Uredba o Uredu za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2012, br. 43, 121 (Rozporządzenie o Urzędzie do spraw Ogólnych Prac Chorwackigo Saboru i Rządu Republiki Chorwacji)
Uredba o unutarnjem ustrojstvu državnog ureda za Hrvate izvan Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2012, br. 52 (Rozporządzenie o wewnętrznym ustroju Państwowego Urzędu do Spraw Chorwatów poza Granicami Republiki Chorwacji)
Uredba o Uredu za protokol, ,,Narodne novine" 2012, br. 52 (Rozporządzenie o Urzędzie do Spraw Protokołu)
Odluka o imenovanju Republičke izborne komisije, ,,Narodne novine" 1990, br. 7 (Decyzja o powołaniu wyborczej komisji Republiki)
Odluka o raspisu referenduma, ,,Narodne novine" 1991, br. 21 (Decyzja o zarządzeniu referendum)
Odluka Predsjednika Republike Hrvatske o uredu Predsjednika Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2000, br. 80; 2004, br. 06; 2005, br. 54; 2010, br. 30; 2011, br. 107 (Decyzja Prezydenta Republiki Chorwacji o Urzędzie Prezydenta Republiki Chorwacji)
Odluka o načinu rada Hrvatskog Sabora na sjednici bez nazočnosti javnosti, ,,Narodne novine 2001, br. 66 (Decyzja o sposobie pracy Chorwackiego Saboru na posiedzeniu bez obecności publiczności)
Odluka o postavljanju spomen-bisti uzoritog kardinala dr. Franje Kuharića i prvog Predsjednika Republike Hrvatske dr. Franje Tuđmana u Hrvatskom Saboru, ,,Narodne novine" 2007, br. 105 (Decyzja o utworzeniu pomnika dla eminencji kardynała dr. Franje Kuharića i pierwszego Prezydenta Republiki Chorwacji dr. Franje Tuđmana w Chorwackim Saborze)
Odluka o izmjenama i dopunama pravila o postupanju elektroničkih media s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj, ,,Narodne novine" 2007, br. 105 (Decyzja o zmianach i uzupełnieniach reguł postępowania mediów elektronicznych z narodową koncesją w Republice Chorwacji)

Odluka o izboru tri suca Ustavnog Suda Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2008, br. 55 (Decyzja Saboru o wyborze trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego)

Odluka o stručnoj službi Hrvatskog sabora, ,,Narodne novine" 2012, br. 64 (Decyzja o służbie fachowej chorwackiego Saboru)

Deklaracija o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1991, br. 31 (Deklaracja o ogłoszeniu suwerenności i niepodległości Republiki Chorwacji)

Deklaracija o članstvu Republike Hrvatske u Europskoj Uniji kao strateškom interesu Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 2012, br. 11 (Deklaracja o członkostwie Republiki Chorwacji w Unii Europejskiej jako strategicznym interesie Republiki Chorwacji)

Izborni Etički Kodeks z 6 listopada 2007 r, ,,Narodne novine" 2007, br. 115 (Wyborczy Kodeks Etyki)

Izborni Etički Kodeks z 14 listopada 2011, ,,Narodne novine" 2011, br. 129 (Wyborczy Kodeks Etyki)

Izjava Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske o zajedničkom djelovanju u procesu pregovora za članstvo u Europskoj uniji (19. siječnja 2005.), Klasa: 018-05/05-01/17, www.sabor.hr (Oświadczenie chorwackiego Saboru i Rządu Republiki Chorwacji o wspólnym działaniu w procesie negocjacji członkowstwa w Unii Europejskiej)

Rezolucija o strategijskim odrednicama pregovora Republike Hrvatske Europskom Unijom, ,,Narodne novine" 2005, br. 122 (Rezolucja Saboru z 14 października 2005 r. o strategicznych determinantach negocjacji Republiki Chorwacji z Unią Europejską)

Povelja Zahvalnosti dr. Franji Tuđmanu Predsjedniku Republike Hrvatske, ,,Narodne novine" 1992, br. 39 (Dyplom dziękczynny dla dr. Franjo Tuđmana Prezydenta Republiki Chorwacji)

Povelja o pravima Srba i drugih nacionalnosti u Republici Hrvatskoj, ,,Narodne novine" 1991, br. 31

Pravila o postupanju elektroničkih media s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj, ,,Narodne novine" 2003, br. 165 (Reguły postępowania mediów elektronicznych z narodową koncesją w Republice Chorwacji)

Pravilnik o javnosti rada Hrvatskoga Sabora i radnih tijela, ,,Narodne novine" 2005, br. 66 (Regulamin jawności pracy Chorwackiego Saboru i organów roboczych)

Vjerodostojno tumačenje članka 13. stavka 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, ,,Narodne novine" 2009, br. 20 (Autentyczna wykładnia artykułu 13 ustępu 1 ustawy o wyborach deputowanych do Chorwackiego Saboru)

Vjerodostojno tumačenje članaka 44. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama, ,,Narodne novine" 2013, br. 18 (Autentyczna wykładnia artykułu 44 ustawy o zmianach i uzupełnieniach ustawy o lasach)
Zaključak o prihvaćanju Izvješća Mandatno-imunitetnog povjerenstva Hrvatskoga sabora, ,,Narodne novine" 2011, br. 150 (Postanowienie Saboru o akceptacji sprawozdania komisji mandatowo-immunitetowej)

Orzeczenia

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1992 r., br. U-I-179/1991, ,,Narodne novine" 1992, br. 49
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 1992 r., br. U-II-303/1992, ,,Narodne novine" 1992, br. 75
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1994 r., br. U-II-66/1994, ,,Narodne novine" 1994, br. 16
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 1995 r., br. U-II-433/1994, ,,Narodne novine" 1995, br. 9
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 1999 r., br. U-I-104/1999 r., ,,Narodne novine" 1999, br. 116
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 2000, br. U-I-774/2000, ,,Narodne novine" 2000, br. 1
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., br. U-II/1177/1999, ,,Narodne novine" 2000, br. 7
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 marca 2001 r., broj U-II/603/2001, ,,Narodne novine" 2001, br. 26
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 marca 2000 r., br. U-I/1631/2000, ,,Narodne novine" 2001, br. 27
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2001 r., br. U-VII-1207/2001, ,,Narodne novine" 2001, br. 33
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2001 r. br. U-VII-1244/2001, ,,Narodne novine" 2001, br. 50
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 30 kwietnia 2003 r., br. U-VIII/2465/200. www.usud.hr (12.0.2.2013)
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2003 r., br. U-I-2566/2003, ,,Narodne novine" 2003, br. 190
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2003 r., br. U-I-2892/2003, ,,Narodne novine" 2003, br. 190
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 28 stycznia 2004 r., br. U-I/3438/2003, ,,Narodne novine" 2004, br. 15

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 2004, br. U-II/1744/2001, ,,Narodne novine" 2004, br. 21
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 1 czerwca 2006 r., br. U-X/80/2005, www.usud.hr (12.0.2.2013)
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2006 r., br. U-VIII/2910/2005. www.usud.hr (12.0.2.2013)
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2008 r., br. U-I/2696/2003, ,,Narodne novine" 2008, br. 14
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2004, br. U-I-2495/2002, ,,Narodne novine" 2004, br. 69
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2006 r. br. U-I-177/2002, ,,Narodne novine" 2006. br. 58
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 5 czerwca 2007 r., br. U-I-2051/2007, Narodne novine" 2007, br. 69
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 czerwca 2009 r., br. U-I/491/2009, Narodne novine" 2009, br. 88
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2010 r., br. U-X/2270/2010, ,,Narodne novine" 2010, br. 60
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2010 r., br. U-X-6472/2010, ,,Narodne novine" 2010, br. 142
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 27 października 2010 r. br. U-II/296/2006, ,,Narodne novine" 2010, br. 126
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2011 r., br. U--VIII/4556/2010, ,,Narodne novine" 2011, br. 43
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2011 r., br. U-I/957/2007, Narodne novine" 2011, br. 37
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 sierpnia 2011 r., br. U-I-120/2011, ,,Narodne novine" 2011, br. 93
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 sierpnia 2011 r., br. U-I-3597/2010, ,,Narodne novine" 2011, br. 93
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 15 lutego 2012 r., br. U-I/5654/2011, ,,Narodne novine" 2012, br. 20
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2012 r., br. U-I/396/2008, ,,Narodne novine" 2012, br. 66
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2012 r., br. U-I/1925/2008, ,,Narodne novine" 2012, br. 66
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 stycznia 2013 r., br. U-X/99/2013, ,,Narodne novine" 2013, br. 12
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 stycznia 2013 r., br. U-I-3845/2006, ,,Narodne novine" 2013, br. 12
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2013 r., br. U-VII/2796/2013, www.usud.hr (12.0.2.2013)

Netografia

www.aimpres.ch
www.cpi.hr
www.dzs.hr.
www.izbori.hr.
www.novi-informator.net
www.pkw.pl
www.sabor.hr
www.tportal.hr
www.usud.hr
www.vjesnik.hr
www.vlada.hr

Od Redakcji

Doktor Konrad Składowski w 1995 r. ukończył studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. W latach 1995–1999 był słuchaczem studiów doktoranckich w Katedrze Prawa Konstytucyjnego. Od 1999 r. jest zatrudniony w WPiA UŁ. W 2001 r. obronił pracę doktorską zatytułowaną *Zasada równości w wyborach do Sejmu i Senatu III RP*, która została nominowana do nagrody Prezesa Rady Ministrów. Od 2001 r. jest zatrudniony na stanowisku adiunkta w Katedrze Prawa Konstytucyjnego.

W jego zainteresowaniach badawczych dominuje tematyka prawa wyborczego i systemu konstytucyjnego Republiki Chorwacji. Jest autorem licznych publikacji w wielu opracowaniach naukowych oraz współautorem trzech podręczników z zakresu prawa konstytucyjnego.

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

Druk i oprawa: Quick Druk