Recenzja

**Konrad Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*,
Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, ss. 407**

Jest to pierwsza tak obszerna publikacja dotycząca tematyki ewolucji systemu rządów Republiki Chorwacji, która dokonała się po rozpadzie Jugosławii. Jak zauważa Autor we „Wstępie” „Skala i jakość przeprowadzonych w Chorwacji zmian sprawia, że kraj ten jest [...] niezwykle ciekawym polem badań naukowych, nie tylko dla politologów czy historyków lecz również dla konstytucjonalistów” (s. 11).

Problematyka ustroju Republiki Chorwacji nie była dotychczas przedmiotem szczególnego zainteresowania polskich naukowców. W polskiej literaturze konstytucyjnej możemy spotkać jedynie opracowania, które ze względu na swoją specyfikę, traktują ten temat w sposób ramowy, ogólny, bądź też zagadnienia te są omawiane niejako „przy okazji” analizy polskich regulacji. Ustrój Republiki Chorwacji nie był natomiast przedmiotem osobnego opracowania. Tak więc temat recenzowanej publikacji jest wartościowy i zasługuje na uznanie.

W pracy został wykorzystany bardzo bogaty materiał źródłowy. Autor skorzystał z blisko 100 aktów normatywnych i innych dokumentów wydanych przez chorwackie organy władzy publicznej, a także blisko 30 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. To bogactwo aktów normatywnych i orzeczeń Trybunału sprawia, że Autor niezwykle dokładnie i wyczerpująco opisał kwestie związane praktycznie ze wszystkimi aspektami organizacji i kompetencji organów władzy państwowej, które były przedmiotem Jego zain-

teresowań. Pozycja ustrojowa, kompetencje i wzajemne relacje parlamentu, prezydenta i rządu nie ograniczyły się więc do wskazania ogólnych regulacji wynikających z postanowień Konstytucji, lecz w miarę szczegółowo opisane zostały także regulacje normatywne pochodzące z aktów niższego rzędu, które wskazują na sposób wykonywania kompetencji przez organy konstytucyjne. W szczególności dotyczy to kompetencji organów egzekutywy. Tak dokładna analiza uprawnień prezydenta i rządu jest szczególnie przydatna ze względu na to, że dzięki niej Autor stara się wyznaczyć wyraźny podział funkcji konstytucyjnych organów egzekutywy oraz kompetencje im przysługujące. Jest to o tyle interesujące, że z norm konstytucyjnych nie zawsze jednoznacznie wynika realny zakres uprawnień organów państwa, szczególnie w systemach parlamentarnych, w których pozycja prezydenta nie jest typowa dla klasycznego systemu parlamentarnego, co często prowadzi do sporów kompetencyjnych między organami egzekutywy. Szczególnie interesujące są te fragmenty pracy w których Autor dokonuje analizy normatywnej przepisów, rozwiązując wiele wątpliwości interpretacyjnych dotyczących poddanych analizie przepisów.

Wykorzystana w pracy literatura jest satysfakcjonująca. Warto podkreślić, że Autor zgromadził bardzo bogatą literaturę chorwackojęzyczną (bliisko połowa z cytowanych pozycji), dzięki czemu wyczerpująco przedstawił poglądy doktryny chorwackiej, do tej pory nie prezentowane w polskiej literaturze. W pracy znalazły się także liczne odniesienia do polskiej literatury przedmiotu, podejmującej kwestie o charakterze teoretycznym czy porównawczym, która wzbogaca sferę rozważań teoretycznych. Liczba wykorzystanych w pracy chorwackich aktów prawnych, orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, literatury prawniczej, politologicznej i historycznej wskazuje na duży nakład pracy jaki wykonał Autor przy tworzeniu recenzowanej monografii.

Recenzowana praca składa się ze „Wstępu”, ośmiu rozdziałów oraz „Zakończenia” i „Bibliografii”. Co do zasady, przyjęta przez Autora systematyka pracy nie budzi zasadniczych zastrzeżeń. Zakres przedmiotowy pracy jest logicznie uzasadniony we „Wstępie”. K. Składowski stwierdza, iż wybierając temat swojej monografii kierował się przede wszystkim interesującymi go przemianami jakie miały miejsce w Chorwacji od czasu uzyskania niepodległości. „W minionych dekadach zasadniczo zmieniły się kompetencje

parlamentu, prezydenta i rządu. Natomiast w mniejszym stopniu zmiany te dotyczyły pozycji ustrojowej i kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych czy innych organów władzy publicznej. Z tego względu [...] najbardziej interesujące i naukowo inspirujące będzie przeanalizowanie relacji zachodzących między legislatywą i egzekutywą.” (s. 14). Dlatego też zagadnienia dotyczące władzy sądowniczej zostały celowo pominięte, gdyż rozwiązania przyjęte w Chorwacji nie odbiegają od tych, które są powszechnie przyjęte w większości państw europejskich. „Z tych samych przyczyn poza głównym nurtem rozważań znalazły się kwestie związane z samorządem terytorialnym, czy organizacją innych organów władzy publicznej” (s. 15).

Autor określił dwa podstawowe cele badawcze. Pierwszym jest odpowiedź na pytanie „jakiego rodzaju model system rządów w rzeczywistości obowiązywał w Chorwacji od chwili odbudowy niepodległego państwa po dzień dzisiejszy?” Natomiast drugi cel stanowi odpowiedź na pytanie: „czy model systemu rządów ustanowiony przepisami Konstytucji odpowiada temu, który występuje w rzeczywistości”? Po lekturze recenzowanej monografii mogę z całą pewnością stwierdzić, iż oba cele zostały osiągnięte.

Pierwszy rozdział „Zarys historii państwowości Chorwacji” przedstawia pokrótce historię chorwackiej państwowości oraz genezę powstania niepodległej Chorwacji pod koniec XX w. Autor w pierwszej kolejności analizuje chorwackie tradycje ustrojowe, a w następnej powstanie niepodległego państwa chorwackiego. W dalszej kolejności wyjaśnia powody podjęcia określonych decyzji przez prawodawcę chorwackiego przy tworzeniu obowiązującej konstytucji z 1990 r. Analiza ta jest interesująca, ale i dość obszerna.

Rozdział drugi „Konstytucja Republiki Chorwacji” to analiza podstawowych zasad ustrojowych, takich jak zasada republikańskiej formy państwa i unitaryzmu, zasada demokratycznego państwa socjalnego, zasada suwerenności narodu oraz zasada podziału władz oraz kolejnych nowelizacji (z roku: 1997, 2000, 2001, 2010), które wpłynęły na dzisiejszy kształt chorwackiej konstytucji. K. Składowski stwierdza, że: „Uchwalenie Konstytucji w przełomowym momencie historycznym miało na celu nie tylko legitymizowanie nowego systemu 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

osiągnąć» jak i »motorem zmian«. Konstytucja może więc pełnić jednocześnie funkcję stabilizującą jak i dynamiczną. Sytuacja jaka miała miejsce w Chorwacji w chwili uchwalania Konstytucji pozwala na postawienie tezy, że nowa Konstytucja w zamyśle jej twórców jak i w praktyce jej stosowania szczególnie w okresie wojennym pełniła obie te funkcje” (s. 66). Autor w tym rozdziale dowodzi, iż Konstytucja Chorwacji jest doskonałym przykładem na realizację przez nią pozaprawnych funkcji konstytucji, czyli zakładając, że konstytucja pełni funkcję stabilizacyjną, dynamiczną, organizatorską, integracyjną, propagandową to bez wątpienia Konstytucja Chorwacji w momencie jej uchwalenia spełniała każdą z wymienionych funkcji. Jednakże na początku chorwacka konstytucja nie pełniła funkcji prawnej, a przynajmniej nie robiła tego w pełnym zakresie przedmiotowym. Zdaniem Autora podstawowym problemem praktycznego oddziaływania Konstytucji na chorwacką rzeczywistość polityczną było całkowite niezrozumienie jej postanowień przez piastunów władzy publicznej.

Rozdział III poświęcony został tematyce partii politycznych w Republice Chorwacji. K. Składowski analizuje w kolejności podstawy prawne działania partii politycznych, ich finansowanie, a następnie stara się przybliżyć mechanizmy kierujące chorwacką sceną polityczną oraz wpływ systemu wyborczego na tworzenie rządów. Rozwiązania stosowane w analizowanym państwie w ramach systemu wyborczego mogą wpływać na wewnętrzne funkcjonowanie partii politycznych. Podsumowując rozdział Autor dochodzi do wniosku, iż „chorwacki system wyborczy zdołał zachować równowagę między podstawowymi funkcjami wyborów: funkcją wyłonienia stabilnej większości oraz funkcją odzwierciedlenia poglądów politycznych społeczeństwa. Jest to niewątpliwa zaleta systemu, szczególnie na tle niektórych państw europejskich borykających się ze stabilnością rządów” (s. 145). Z zadowoleniem stwierdzam, że w pracy pojawił się rozdział dotyczący statusu prawnego partii politycznych, a w szczególności jego część dotycząca wpływu systemu wyborczego na tworzenie rządu w Chorwacji.

Następny IV rozdział recenzowanej monografii „System wyborczy do parlamentu” zawiera charakterystykę przedmiotu prawa wyborczego i zasad prawa wyborczego, a także procedury wyborczej, czyli trybu zgłaszania kandydatów, kampanii wyborczej i jej finansowania oraz organów wyborczych i stwierdzania ważności wyborów. Autor nie boi się prezentować swo-

ich poglądów, często odmiennych od zapatrywań naukowców chorwackich. Dla przykładu: „W chorwackiej literaturze przedmiotu podnosi się, że stabilność podziału kraju na okręgi wyborcze jest konsekwencją krótkiego okresu chorwackiej 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. Pogląd ten wydaje się być jednakże dyskusyjny” (s. 158).

Rozdział V poświęcony Saborowi, czyli parlamentowi Chorwacji zawiera analizę jego składu, kadencji i trybu pracy oraz przedstawia organy parlamentu i status prawny deputowanego. Na wstępie Autor charakteryzuje funkcje parlamentu, czyli funkcję ustrojodawczą, ustawodawczą, kontrolną, kreacyjną oraz pozostałe kompetencje Saboru. K. Składowski stwierdza, iż „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. Tym niemniej w chorwackim parlamentarystyce można dostrzec pewne prawne formy instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej, które we współczesnym parlamentarystyce nie są wcale powszechne. Te prawne formy instytucjonalizacji opozycji dotyczą przede wszystkim obsadzania niektórych stanowisk w organach wewnętrznych Saboru [...], ale także w innych organach” (s. 259).

Tematyka dotycząca prezydenta Republiki Chorwacji stanowi treść kolejnego rozdziału monografii K. Składowskiego. Składa się na nią charakterystyka pozycji ustrojowej, trybu wyboru prezydenta i kompetencji, a także sposób ich wykonywania przez prezydenta oraz odpowiedzialność konstytucyjna. Autor w sposób ujawniający znajomość przedstawianej tematyki przybliży poglądy doktryny w kwestii pozycji prezydenta. „W literaturze zgłaszane są żądania dalszego ograniczenia pozycji ustrojowej i kompetencji Prezydenta. Postuluje się wprowadzenie jednej pięcioletniej kadencji bez prawa reelekcji. Pozbawienia Prezydenta wpływu na politykę zagraniczną, obronności i bezpieczeństwa państwa, a pozostawieniu mu jedynie funkcje reprezentacyjną. Konsekwencją tych oczekiwań jest tym samym postulat zmiany trybu wyborów Prezydenta. [...] 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 poczynąń Rządu jest pożądane. Zmiana pozycji ustrojowej Prezydenta w tym również jego trybu wyboru powinna być zaś poprzedzona referendum” (s. 299). Tak więc zdaniem K. Składowskiego doświadczenia młodej demokracji chorwackiej są pozytywne i nie powinno się dążyć do dalszego ograniczenia roli prezydenta, tylko starać się utrzymać i rozwijać dotychczasowy system.

W następnym VII rozdziale Autor zajął się problematyką związaną z Rządem Republiki Chorwacji, jego powoływaniem i odwoływaniem, składem, trybem pracy oraz strukturą administracji rządowej, a także kompetencjami Rządu. K. Składowski zauważa, iż „W chorwackiej literaturze podkreśla się, że dziedzictwo komunizmu wciąż posiada wpływ na organizację aparatu administracyjnego szczebla centralnego. [...] Zmiana systemu rządów z systemu półprezydenckiego na system parlamentarno-gabinetowy nie pociągnęła za sobą zmian w zakresie funkcjonowania administracji rządowej szczebla centralnego” (s. 316). Ponadto zdaniem Autora: „Analizując pozycję szefa rządu trzeba pamiętać, że pozycja polityczna premiera i charakter koalicyjny rządu są istotnymi determinantami realizacji jego uprawnień wyznaczonych przez Konstytucję. Doświadczenia chorwackie doskonale ilustrują powyższą tezę” (s. 320).

Ostatni, VIII rozdział stanowi syntetyczną analizę ewolucji systemu rządów w Republice Chorwacji. Autor przedstawił model rządów obowiązujący w Chorwacji w okresie 1990–2000, a także system rządów obowiązujący po nowelizacji konstytucji z 2000 r. i trwającego do dziś.

Recenzowaną publikację krótko podsumowuje „Zakończenie”. Autor stwierdza w nim, iż: „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. [...] Obserwacja minionego okresu wskazuje, że w obszarach, 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.” (s. 373).

Na koniec warto zaznaczyć, że w pracy przedstawiona została nie tylko analiza regulacji normatywnej, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz praktyka polityczna. K. Składowski dowiódł nie tylko swojej znajomości chorwackiej regulacji normatywnej, lecz także problematyki historycznej i politologicznej. Autor zaprezentował rozległą wiedzę dotyczącą najnowszej historii ustroju politycznego i konstytucyjnego Chorwacji formułując wiele interesujących tez.

Pozytywnie należy ocenić rezultat badawczy pracy K. Składowskiego. Przedstawione cele naukowe zostały osiągnięte, a problemy naukowe rozwiązane. Lektura publikacji „System rządów w Republice Chorwacji” dostarcza czytelnikowi szerokiej wiedzy na temat regulacji ustrojowych Chorwacji. Autor w swej pracy pokazał, że potrafi „zapanować” nad całością zgromadzonego materiału, pomimo jego obszerności. Jego wywody są jasne i prowadzone w sposób uporządkowany.

Praca ma charakter ze wszech miar nowatorski, nie tylko ze względu na to, że dotyczy państwa nieopisywanego do tej pory w polskiej literaturze konstytucyjnej, lecz również ze względu na ciekawe wnioski i spostrzeżenia dotyczące systemu rządów obowiązujących w Chorwacji od chwili odzyskania niepodległości do dnia dzisiejszego. Niewątpliwie recenzowana praca jest wartościową publikacją, która stanowi pożądane wzbogacenie dorobku polskiej nauki prawa konstytucyjnego.

Sabina Grabowska
(Uniwersytet Rzeszowski)