Konrad Składowski¹

Instytucja zastępcy posła w chorwackim prawie parlamentarnym²

Słowa kluczowe: zastępca deputowanego, incompatibilitas, chorwackie prawo parlamentarne, system wyborczy,

Keywords: assistant of the deputy, incompatibilitas, croatian parliamentary law, electoral system

Streszczenie

Chorwackie prawo parlamentarne przewiduje instytucję zastępcy deputowanego. Artykuł poświęcony jest analizie przepisów dotyczących tej instytucji oraz praktyki jej stosowania. Analizie poddane zostały przepisy Konstytucji, ordynacji wyborczej oraz regulaminu parlamentu. W szczególności dotyczące trybu wyboru deputowanych oraz zasady niepołączalności mandatu parlamentarnego. Praktyka parlamentarna w Chorwacji wskazuje, że najczęstszą przyczyną zawieszania mandatu jest, objęcie funkcji ministra w rządzie.

Summary

Institution of the assistant of the deputy in the Croatian constitutional law

Croatian parliamentary law predicts institution of assistant of a deputy. Article is sacrificed analysis of this institution and practice in using it. Regulations of the constitution,

¹ Autor jest profesorem nadzwyczajnym w Zakładzie Polskiego Prawa Konstytucyjnego w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. E-mail: konradskladowski@wp.pl.

² Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego podczas XV Seminarium Badaczy Prawa Konstytucyjnego „Instytucje i rozwiązania prawne państw obcych i możliwość zastosowania ich w polskich warunkach”, które odbyło się w Sulejowie w dniach 26–28 kwietnia 2017 r.

electoral regulations and rules of the parliament have been analysed. Especially procedure of election deputies and rules of the incompatibilitas parliamentary mandate. Parliamentary practice in Croatia suggest that the most often cause of suspension an election mandate is becoming a minister in the government.

Zastępca deputowanego to utrwalona instytucja w chorwackim prawie i praktyce ustrojowej. Wiąże się ona ściśle z dwoma zagadnieniami. Są to: po pierwsze, obowiązujący system wyborczy, który określa, kto i w jakim trybie może zostać zastępcą deputowanego oraz po drugie, zasady dotyczące wykonywania mandatu przez deputowanego a w szczególności kwestie związane z niepołączalnością mandatu parlamentarnego z pełnieniem innych funkcji publicznych.

Wyczerpujące omówienie tematyki obowiązującego w Chorwacji systemu wyborczego byłoby zbyt obszernym zadaniem, dla podjętego w artykule tematu. Dlatego poniżej skrótowo przedstawię podstawowe cechy systemu wyborczego, koncentrując się na tych jego elementach, które ściśle wiążą się z problematyką zastępcy posła.

I. System wyborczy a zastępca deputowanego

Zgodnie z art. 72 Konstytucji Republiki Chorwacji Sabor liczy od 100 do 160 deputowanych³. Od czasu nowelizacji konstytucji w 2010 r⁴, w związku z przyjętymi w ordynacji wyborczej rozwiązaniami liczba członków Saboru jest stała i wynosi 151 deputowanych⁵. Parlamentarzystów w Chorwacji wybiera się w trzech odmiennych trybach. Pierwszy, można określić mianem zasadniczego, gdyż w ten sposób wybiera się zdecydowaną większość składu izby

³ Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), „Narodne novine” 2010, broj 85.

⁴ Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine” 2010, broj 76.

⁵ W wyborach przeprowadzonych w 1995 r. – wybrano 160 deputowanych, w 2000–154, w 2003–152, w 2007–153. Na temat zmiany liczby deputowanych do Saboru patrz. K. Skłodowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 166–176.

(140 deputowanych). Wyborów dokonuje się według zasady proporcjonalności w 10 okręgach wyborczych tworzonych na terytorium Chorwacji. W każdym okręgu utworzonym na podstawie kryterium populacyjnego wybiera się 14 deputowanych. Drugi, według reguły większości względnej, stosowany jest w wyborach przedstawicieli mniejszości narodowych, których w Saborze jest 8. Trzeci, przeznaczony jest do wyboru reprezentacji chorwackiej diaspory. W tym trybie 3 deputowanych wybiera się proporcjonalnie w okręgu wyborczym, którym jest cały glob, gdyż głosują w nim wszyscy obywatele chorwaccy nie mieszkający na terytorium państwa chorwackiego⁶.

Na chorwackiej scenie politycznej od ponad dwóch dekad dominującą pozycję utrzymują dwie partie polityczne HDZ (*Hrvatska demokratska zajednica*) Chorwacka Wspólnota Demokratyczna oraz SDP Socjaldemokratyczna partia Chorwacji (*Socijaldemokratska partija Hrvatske*). Partie te systematycznie zmieniają się u władzy, tworząc na przemian rządy koalicyjne z innymi, mniejszymi partiami parlamentarnymi. Jednocześnie cechą charakterystyczną chorwackiej sceny politycznej jest także to, że te dwie partie tworzą przed wyborami koalicje wyborcze z mniejszymi partnerami⁷. W ocenie chorwackich badaczy od lat system partyjny w Chorwacji jest praktycznie dwupartyjny i prowadzi do umocnienia pozycji dwóch największych ugrupowań⁸. Wskazuje się, że przyczyną tego stanu rzeczy jest wielkość okręgów wyborczych i metoda d'Hondta jako podstawa rozdziału mandatów⁹. Kolejne wybory parlamentarne potwierdzają tezę o dwupartyjności systemu. Jednakże aktualnie, na podstawie doświadczeń z wyborów z 2015 i 2016 r.¹⁰, wydaje się, że od-

⁶ Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (pročišćeni tekst), „Narodne novine” 2011, broj 120, NN 19/2015.

⁷ Na temat historii przemian na chorwackiej scenie partyjnej patrz. M. Cichosz, *Partie polityczne i system partyjny w Chorwacji*, [w:] *Republika Chorwacji, polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, red. A. Jagiełło-Szostak, Wrocław 2014, s. 34–40.

⁸ M. Bali, R. Podolnjak, *Utjecaj izbornog sustava na oblikovanje stranačkog sustava i Vlade u Republici Hrvatskoj 1990–2007*, „Pravnik” 2009, vol. 43, br. 1 (87), s. 51–52.

⁹ M. Palić, *Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu” 2012, gd. 49, br. 1, s. 53–54.

¹⁰ W Chorwacji w 2015 r. zostały przeprowadzone wybory do Saboru na skutek upływu kadencji, a w 2016 r. doszło do kryzysu rządowego, którego efektem były przedterminowe wybory parlamentarne. Dwie elekcje przeprowadzone zostały według nowych reguł, które wprowadzono w 2015 r. Daje to materiał do interesujących analiz dotyczących zachowań wyborczych w związku z nowymi zasadami oddawania głosów.

powiedzialność za ten skutek nie spoczywa na przyjętej metodzie rozdziału mandatów czy też wielkości okręgów wyborczych a raczej na utrwalonej przez dziesięciolecia polaryzacji chorwackiej sceny politycznej¹¹. Przeprowadzone analizy, wskazują, że w wyborach parlamentarnych w 2015 i 2016 r. zastąpienie metody d'Hondta metodą Sainte-Lague nie miałooby wpływu na polityczne konsekwencje związane z tworzeniem koalicji. Największe ugrupowania, czyli bloki wyborcze, którym liderowały odpowiednio HDZ i SDP, przy zastosowaniu metody d'Hondta uzyskiwały po jednym mandacie więcej niż przy zastosowaniu metody Sainte-Lague. Gdyby w wyborach w 2015 i 2016 r. obowiązywała metoda Sainte-Lague dwa mandaty więcej uzyskała by lista wyborcza Most-u. Jednakże w związku z tym, że po obu wyborach dochodziło do zawarcia koalicji HDZ – Most, zastosowanie tej lub innej metody było pozbawione skutków politycznych. Koalicja przy zastosowaniu każdej z metod dysponowałaby stabilną większością¹². Tym niemniej dwubiegunowość sceny politycznej wpływa nie tylko na kształt polityczny parlamentu lecz również na jego skład personalny a przez to również na instytucję zastępcy posła.

Zasadnicza część mandatów (140) dzielona jest w 10 czternastomandatowych okręgach wyborczych według metody d'Hondta. W podziale mandatów w poszczególnych okręgach wyborczych uczestniczą jedynie te listy wyborcze, które przekroczyły 5% próg wyborczy ważnie oddanych głosów w tym okręgu wyborczym.

Do 2015 r. w wyborach opartych na zasadzie proporcjonalności stosowane były w Chorwacji listy zamknięte. O zdobyciu mandatu decydowała kolejność na liście wyborczej. W chorwackiej literaturze przedmiotu często podnosi się, że chorwackie partie polityczne mają charakter scentralizowany, co znajduje swój wyraz również przy tworzeniu list wyborczych¹³. Miało

¹¹ Ten stan rzeczy leży w interesie największych formacji politycznych. W chorwackiej literaturze dostrzega się to zjawisko od lat. Patrz. I. Šiber, *Interes za izbore i izborna participacija*, [w:] *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj*, red. G. Čular, Zagreb 2005, s. 34.

¹² Na temat konsekwencji zastosowania określonych metod przeliczenia głosów na mandaty zob.: M. Sever, *Koliko je kriv Victor D'Hondt: analiza i simulacija izbornih rezultata 2015 i 2016. Godine*, „Političke analize” 2016, broj 27, s. 19–21.

¹³ M. Kasapović, *Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima*, „Politička misao” 2001, vol. XXXVIII, br. 4, s. 13–16.; B. Smerdel, *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava. Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, „Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu” 2010, vol. 60(1), s. 35.

to również decydujący wpływ na instytucję zastępcy deputowanego bowiem zgodnie z przepisami ordynacji to partia polityczna decydowała o tym, kto zostanie zastępcą deputowanego. Zgodnie z postanowieniami ustawy, jeżeli deputowany stawiał swój mandat w stan spoczynku jego zastępcą w Saborze zostawał kandydat z jego okręgu wyborczego z tej samej listy wyborczej wskazany przez partię polityczną, z której list wyborczych startował.

Przepisy ordynacji pozostawiają do dziś całkowitą swobodę partii politycznym co do zasad kreowania swych list wyborczych. Instytucja list zamkniętych oraz zasady wyznaczania zastępców deputowanych sprawiały, że kierownictwo partii politycznych miało znaczący wpływ na kształtowanie składu personalnego parlamentu.

W 2015 r. dokonana została nowelizacja prawa wyborczego do Saboru, która dokonała w tym obszarze istotnych zmian¹⁴. W tym samym roku odbyły się wybory, w których po raz pierwszy w chorwackim prawie wyborczym do parlamentu wprowadzono możliwość głosowania na listę kandydatów z możliwością wyrażenia preferencji personalnej.

Zgodnie z treścią art. 79a, na karcie do głosowania wyborca powinien zaznaczyć numer porządkowy przed nazwą listy wyborczej oraz numer porządkowy przed nazwiskiem kandydata na którego oddaje swój głos. Wyborca może ale nie musi skorzystać z możliwości oddania głosu na konkretnego kandydata. Może poprzestać na poparciu listy wyborczej i wtedy jego głos zostanie przypisany pierwszemu kandydatowi na liście. Jeżeli wyborca zaznaczy numer listy wyborczej a poparcie udzieli kandydatowi z innej listy wyborczej, ważny jest głos oddany na listę a nie na kandydata. Jeżeli wyborca poprze kilku kandydatów z różnych list a jednocześnie nie zaznaczy, którą listę wyborczą popiera głos jest nieważny. Jeżeli wyborca poprze kilku kandydatów z jednej listy, głos jest ważny ale żaden z zaznaczonych kandydatów nie zostanie uznany za wskazanego na tej karcie wyborczej.

Po ustaleniu zgodnie z metodą d'Hondta ile mandatów uzyskały listy wyborcze, które przekroczyły próg wyborczy następuje przydzielenie mandatów poszczególnym kandydatom. Przy czym w pierwszej kolejności mandaty uzyskują ci kandydaci, którzy otrzymali ponad 10% ważnie

¹⁴ Zakon o izmenama i dopunama Zakonao izborima zastupnika u Hrvatski sabor, „Narodne novine” 2015, broj 19.

oddanych głosów na daną listę kandydatów. W sytuacji gdy lista zdobędzie 1 mandat, a równocześnie dwóch kandydatów zdobędzie taką samą liczbę głosów i liczba ta przekracza wymagane 10%, mandat uzyskuje kandydat umieszczony wyżej na liście wyborczej. Jeżeli lista uzyskała więcej mandatów niż wynosi liczba kandydatów, którzy zdobyli ponad 10% głosów pozostałe mandaty obejmują kandydaci w kolejności umieszczenia ich na liście wyborczej. Jeżeli żaden z kandydatów nie zdobędzie 10% głosów oddanych na listę, mandaty uzyskują kandydaci w kolejności na liście. Znowelizowany art. 42 ordynacji wyborczej określa sposób wyłaniania zastępcy deputowanego odwołując się częściowo do reguł przewidzianych przy przydzielaniu mandatów.

Zastępcą deputowanego z listy partii politycznej zostaje kandydat, który zdobył najwięcej głosów z grona kandydatów, którzy uzyskali ponad 10% ważnie oddanych głosów na listę. Jeżeli, żaden z kandydatów nie zdobył ponad 10% głosów, o tym, który z kandydatów z partyjnej listy wyborczej zostanie zastępcą deputowanego decyduje partia polityczna, która zgłosiła daną listę.

Jeżeli lista wyborcza została zgłoszona przez koalicję, dwóch lub więcej partii politycznych, deputowanego danej partii zastępuje kandydat z tej samej listy zgłoszony przez tą partię. Jeśli kandydatów zgłoszonych przez tą partię na koalicyjnej liście wyborczej będzie więcej, o tym, który z nich obejmie mandat decyduje liczba uzyskanych głosów jeśli przekroczyli 10% poparcia, lub wola partii politycznej jeśli tego pułapu głosów nie zdobyli.

W przypadku tzw. „niezależnej” listy wyborczej¹⁵, deputowanego zastępuje niewybrany kandydat, który miał najwyższą liczbę głosów o ile jest to wartość przekraczająca 10% poparcia. Gdy nikt z kandydatów nie zdobył co najmniej 10% głosów, zastępcą deputowanego zostaje pierwszy niewybrany kandydat z listy.

Takie same reguły jak opisane powyżej stosuje się w przypadku wyboru deputowanych i wyłaniania zastępców deputowanych w wyborach dokonywanych przez diasporę w 3-mandatowym okręgu wyborczym, według zasady proporcjonalności.

Natomiast w przypadku deputowanych wybieranych przez mniejszości narodowe, wyboru deputowanego według reguły większości względnej doko-

¹⁵ Lista niezależna jest odpowiednikiem znanego w polskim prawie komitetu wyborców.

nuje się razem z wyborem jego zastępcy, w tej samej grupie mniejszości narodowej lub mniejszości narodowych¹⁶.

Praktyka wyborcza wykazała, że większość wyborców skorzystała z tej możliwości. Jednakże wprowadzenie tego sposobu głosowania nie miała wpływu na wynik wyborów do Saboru przeprowadzonych w 2015 r.¹⁷. Wyborcy w większości głosowali na kandydatów znajdujących się na początku listy. Z możliwości oddania głosu wyrażającego preferencję personalną skorzystało 72% wyborców głosujących na Koalicję Patriotyczną (*Domoljubna koalicija*), której przewodziło HDZ. Jednocześnie 87% z pośród nich oddało swój głos na kandydata HDZ. Podobnie zachowywali się wyborcy drugiego bloku wyborczego stworzonego przez SDP – Chorwacki Rozwój (*Hrvatsje raste*). Z grona wyborców tej koalicji 68% oddało głos wskazując preferowanego kandydata, przy czym 80% z pośród nich oddało swój głos na kandydatów SDP. Analiza wyników wyborów, które odbyły się w 2016 r. potwierdziła tendencję dostrzeżoną w wyborach w 2015 r. Niezwykle rzadko miała miejsce sytuacja by na liście wyborczej więcej niż dwóch kandydatów uzyskało ponad 10% głosów oddanych na listę kandydatów. Co więcej w zdecydowanej większości przypadków wyborcy głosowali przede wszystkim na kandydata pierwszego na liście i jedynie on przekraczał poziom 10% głosów, pozostałych 14 kandydatów z listy wyborczej zdobywało kilkuprocentowe poparcie¹⁸.

Wybory, które miały miejsce w 2016 r. potwierdziły tendencję dostrzeżoną we wcześniejszej elekcji. W 10 okręgach wyborczych, w których zarejestrowanych było łącznie ponad 100 list wyborczych jedynie w 4 przypadkach na liście wyborczej, 3 kandydatów z grona 14 zgłoszonych zdobyło ponad 10% ważnie oddanych głosów. W większości okręgów wyborczych główni konkurenci w wyborach czyli HDZ i SDP, były jedynymi listami kandydatów, którzy zdobywali więcej niż jeden mandat. Jednocześnie w niemal wszystkich okręgach wyborczych, tylko dwóch kandydatów z tych list przekraczało poziom 10% poparcia. Analiza wyników wyborów pozwala jednoznacznie

¹⁶ Na temat wyboru przedstawicieli mniejszości narodowych w Chorwacji patrz: K. Składowski, *System rządów w Republice...*, s. 170–175.

¹⁷ V. Raos, *Izbori 2015: jesmo li ušli u razdoblje nestabilnosti i nepreglednosti?*, „Političke analize” 2015, broj 24, s. 6.

¹⁸ Analiza na podstawie zbiorczych rezultatów wyborów dostępnych na stronie chorwackiej Państwowej Komisji Wyborczej w odnośniku „arhiva izbora”. Zob. www.izbori.hr (20.10.2017).

stwierdzić, że niemal zawsze najlepszy rezultat uzyskiwał pierwszy kandydat na liście wyborczej. Tylko w jednym przypadku w okręgu numer 9, szósty kandydat na liście HDZ uzyskał najlepszy wynik a równocześnie był jedynym kandydatem z listy, który przekroczył 10% poparcia.

Duży wpływ na takie rozstrzygnięcia wyborcze mają także przepisy ordynacji określające zasady głosowania na listy kandydatów oraz na kandydatów umieszczonych na tych listach. Wprowadzenie możliwości wyrażenia preferencji personalnej przez wyborcę połączone z koniecznością uzyskania przez kandydata ponad 10% ważnie oddanych głosów na listę sprawia, że w praktyce spełnienie tego warunku jest bardzo trudne. Złożone reguły dotyczące ważności głosu oddanego na kandydata sprawiają, że część głosów przypada pierwszemu na liście ze względu na to, że wyborca nie wskazał żadnego kandydata lub zaznaczył ich większą liczbę.

Cytowani wcześniej chorwaccy autorzy, wskazywali na daleko idącą centralizację w praktyce funkcjonowania chorwackich partii politycznych, Również w najnowszej chorwackiej literaturze przedmiotu wskazuje się na deficyt wewnętrznej demokracji w chorwackich partiach politycznych¹⁹. W efekcie mimo likwidacji list zamkniętych nadal dla zdobycia mandatu główne znaczenie ma miejsce na liście wyborczej, a o kształcie list wyborczych decydują elity partyjne. Podobnie rzecz się ma z podejmowaniem decyzji o tym, kto będzie pełnił funkcję zastępcy deputowanego.

II. *Incompatibilitas* a zastępca deputowanego

Przepisy o niepołączalności mandatu deputowanego z pełnieniem określonych funkcji nie zostały zawarte w chorwackiej konstytucji, lecz w ordynacji wyborczej. Jest to wyjątkowa sytuacja by kwestie te w konstytucji nie były nawet sygnalizowane. Mimo braku regulacji konstytucyjnej tej materii, w chorwackiej literaturze dostrzega się wagę tej instytucji, widząc w niej instrument do zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego i niezależności deputowanych od rządu²⁰.

¹⁹ K. Čelap, D. Nikić Čakar, *Unutarstranačka demokracija u Hrvatskoj: (Ne)moć običnih članova u procesu stvaranja stranačkih politika*, „Politčka misao” 2017, god. 54, br. 3, s. 94–102.

²⁰ A. Bačić, *Hrvatske parlamentarne procedure*, Split 2003, s. 126.

Zgodnie z artykułem 9 ustawy wyborczej mandatu deputowanego nie można łączyć z następującymi funkcjami: sędziego Trybunału Konstytucyjnego, sędziego sądów powszechnych, prokuratorem państwowym, zastępcą prokuratora państwowego, obrońcą Praw Narodu²¹, zastępcą Obrońcy Praw Narodu, premierem lub wicepremierem rządu, ministrem lub innym członkiem rządu, zastępcą lub asystentem ministra, dyrektorem jednostki administracji państwowej, sekretarzem rządu, sekretarzem ministerstwa, szefem urzędu i kierownikiem agencji rządowych, szefem urzędu Prezydenta Republiki, szefem urzędu Rady Bezpieczeństwa Narodowego, ambasadorem, konsulem generalnym, wojewodą, wicewojewodą, prezydentem lub wiceprezydentem miasta Zagrzebia, żołnierzem w służbie czynnej, pracownikiem cywilnym sił zbrojnych, członkiem zarządu spółki handlowej, instytucji i pozabudżetowego funduszu, w którym większościowe udziały należą do państwa, prezesem osoby prawnej, która jest zobowiązana do składania sprawozdań ze swej działalności Saborowi²². Katalog stanowisk, których dotyczy niepołączalność w Chorwacji jest dość stabilny, nowelizacje prawa wyborczego zasadniczo nie wpływają na jego zakres²³. Tym niemniej brak konstytucyjnych podstaw tej regulacji pozostawia daleko idącą swobodę dla ustawodawcy w kształtowaniu zakresu niepołączalności, powoduje również spory polityczne i prawne dotyczące oceny przyjętych rozwiązań. W orzeczeniu z 28 września 2015 r. Trybunał Konstytucyjny odniósł się do skargi wniesionej przez Chorwacką Partię Pracy dotyczącej oceny zgodności z konstytucją przepisu ordynacji dotyczącego niepołączalności²⁴. Wnioskodawca podnosił, że niepołączal-

²¹ Jest to urząd będący odpowiednikiem polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. *Pučki pravobronitelj* to oryginalna nazwa organu, która może być tłumaczona dosłownie jako obrońca ludu.

²² Na określenie stanowisk i funkcji publicznych, których dotyczy *incompatibilitas* używam terminów polskich stanowiących odpowiednik dla określeń użytych w chorwackiej ustawie. Nie dokonuje ich dokładnego tłumaczenia kierując się względami praktycznymi oraz mając na uwadze wygodę czytelnika. Np. w Chorwacji premier określany jest w aktach prawnych mianem Prezydenta Rządu, żeby uniknąć nieporozumień stosuje termin premier, itp. w innych przypadkach.

²³ Nowelizacja ordynacji wyborczej z 2015 r. która wprowadziła istotne zmiany w prawie wyborczym w art. 9 dotyczącym niepołączalności dokonała jedynie drobnych korekt redakcyjnych i terminologicznych.

²⁴ Orzeczenie z 28 września 2015 r. Zob. U-I-2391/2013. https://www.usud.hr/sites/.../files/.../Izvod_iz_zapisnika_24._sjednica_Suda_28.9.2015 (20.10.2017).

ność mandatu parlamentarnego powinna dotyczyć także osób piastujących stanowiska w organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Jego zdaniem brak tego zakazu stanowi naruszenie art. 1 ust. 3 Konstytucji, który głosi, że naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli, a także art. 4 dotyczącego zasady podziału władz, art. 70, który określa Sabor jako „przedstawicielski organ obywateli” oraz art. 74 określający wolny charakter mandatu przedstawicielskiego. W uzasadnieniu podnoszono, że możliwość łączenia mandatu z pełnieniem wspomnianych funkcji podważa idee mandatu wolnego, a przede wszystkim jego generalny charakter. Wskazywano również, że zasada podziału władz w chorwackiej Konstytucji (art. 4) ma wymiar nie tylko poziomy na szczeblu centralnym państwa lecz również pionowy, co oznacza, że władza państwowa jest ograniczona „zagwarantowanym przez Konstytucję prawem do samorządu lokalnego”²⁵. Niekonstytucyjność regulacji widziano również w tym, że art. 9 ordynacji wyborczej przewiduje niemożność łączenia mandatu deputowanego z pełnieniem funkcji prezydenta miasta Zagrzebia, co powoduje, że trudno zrozumieć dlaczego osoby piastujące taki sam urząd w innych miastach temu zakazowi nie podlegają. Trybunał w swym orzeczeniu nie dopatrzył się naruszenia konstytucji. Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia miał fakt, że Konstytucja nie reguluje tej kwestii pozostawiając ustawodawcy daleko idącą swobodę w zakresie kształtowania tej instytucji.

Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego z pełnieniem określonych funkcji nie stanowi przeszkody w kandydowaniu. Po wyborze osoba pełniąca funkcję lub stanowisko, z którą nie można łączyć pełnienia mandatu deputowanego, może na podstawie pisemnego oświadczenia postawić mandat w stan spoczynku. Również w czasie trwania kadencji parlamentu deputowany może zostać powołany do pełnienia funkcji, której dotyczy zakaz. 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

²⁵ Na temat zasady podziału władz w Chorwacji patrz K. Składowski, *Zasady podziału władzy w Chorwacji*, [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, T. 2, Rzeszów 2016, s. 13–21.

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 mandatu²⁶.

Do postawienia mandatu w stan spoczynku ma prawo także każdy deputowany niezależnie od tego, czy pełni funkcje objęte zasadą niepołączalności. Można to uczynić na okres co najmniej pół roku i tylko jeden raz w ciągu kadencji. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że chorwackie rozwiązanie jest najdelikatniejszą formą niepołączalności w europejskim parlamentaryzmie²⁷.

Deputowanego, który postawił mandat w stan spoczynku zastępuje zastępca deputowanego (*zamjenik zastupnika*), którym jest niewybrany kandydat z jego okręgu wyborczego z tej samej listy wyborczej wyłoniony na zasadach opisanych w poprzednim punkcie. Posiada on te same prawa i obowiązki co inni deputowani, zarówno w zakresie uprawnień związanych z wykonywaniem mandatu (głosowanie, składanie interpelacji, uczestnictwo w pracach organów parlamentu), ochrony prawnej (immunitet, nietykalność osobista), czy wynagrodzenia określonego przepisami ustawy.

Postawienie mandatu w stan spoczynku i objęcie obowiązków przez zastępcę deputowanego dokonuje się na podstawie aktu parlamentu, posiadającego formę decyzji (*odluka*) Saboru podpisanej przez Przewodniczącego Saboru. W tym samym trybie następuje ponowne objęcie mandatu przez deputowanego po zakończeniu okresu spoczywania mandatu. W praktyce parlamentarnej te decyzje budzą niekiedy wątpliwości prawne i polityczne.

Główne kwestie sporne mają miejsce w przypadku koalicyjnych list wyborczych a ściślej rzecz biorąc dotyczą tego kto powinien zostać zastępcą deputowanego? Na tle sporów dotyczących tych kwestii wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego w 2013 r. wniosek o dokonanie kontroli konstytucyjności

²⁶ Vjerodostojno tumačenje članka 13. stavka 1. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, „Narodne novine” 2009, broj 20. Legalna wykładnia ustaw dokonywana przez parlament jest jedną z oryginalnych kompetencji Saboru. Patrz. K. Składowski, *System rządów...*, s. 258–259.

²⁷ S. Sokol, *Izborni sustav – temeljna načela i instituti izbornog prava*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 2006, s. 243.

decyzji Saboru o postawieniu mandatu w stan spoczynku i objęcie obowiązków deputowanego przez jego zastępcę. Trybunał orzekł, że nie ma podstaw do oceny kontroli konstytucyjności tej decyzji parlamentu. Nie wskazał przy tym, czy ta decyzja Saboru może być poddana kontroli w trybie administracyjnym czy jest aktem woli politycznej parlamentu nie podlegającej kontroli sądowej²⁸. Zmiana ordynacji wyborczej, która nastąpiła w 2015 r. powinna rozwiązać wątpliwości w tej sprawie, gdyż wydaje się, że obowiązująca regulacja tej kwestii nie rodzi wątpliwości interpretacyjnych. Praktyka parlamentarna jednakże tego nie potwierdza. W 2016 r. Sabor na wniosek komisji mandatowo-immunitetowej podjął decyzję w sprawie zastępstwa, wbrew wyraźnemu brzmieniu przepisów ordynacji wyborczej²⁹. Ze względu na brak praktyki nie jest kwestią jednoznaczną, czy taka decyzja Saboru może zostać wzruszona w drodze sądownoadministracyjnej. Faktem jest natomiast, że decyzja Saboru okazała się skuteczna i niewłaściwie wskazany kandydat zastępował deputowanego przez okres półrocznego spoczywania mandatu.

Stawianie mandatu w stan spoczynku jest częstą praktyką w chorwackim parlamencie. Wynika to przede wszystkim z faktu, że partie polityczne na czołowych miejscach na listach wyborczych umieszczają osoby posiadające najsilniejszą pozycję w partii. Jeżeli partia stanie się częścią koalicji rządzącej, to jej liderzy wchodzi w skład rządu, bądź obejmują inne stanowiska w administracji rządowej. Od momentu odbudowy państwowości do 2007 r. w kolejnych kadencjach Saboru około 7% deputowanych stawiało swój mandat w stan spoczynku z tego powodu, że zostawali członkami rządu³⁰. W okresie trzech ostatnich kadencji Saboru (6,7,8 kadencje) czyli od 2007 r. liczba mandatów w stanie spoczynku wynosiła od 20% do 30%³¹.

W obecnej 9 kadencji, na koniec października 2017 r. w stanie spoczywania znajduje się 31 mandatów, dalszych 13 mandatów już zostało ponownie

²⁸ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2016 r., U-II-3929/2013. [https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/.../\\$FILE/U-II-3929-2013.docx](https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/.../$FILE/U-II-3929-2013.docx) (20.10.2017).

²⁹ „Głos Sławoni” z 14 grudnia 2016 r., <http://www.glas-slavonije.hr/320051/1/Glavas-Ako-Odbor-ne-prihvati-Salapica-vracam-se-u-Sabor> (20.10.2017) portal internetowy „maxportal” numer z 11 grudnia 2016, <http://www.maxportal.hr/magazin/je-li-zastupnik-salapic-glavasev-zamjenik-u-saboru-izabran-zakonito/> (20.10.2017).

³⁰ V. Ilišin, *Hrvatski sabor 2003.: obrasci političke regrutacije parlamentarne elite*, „Politička misao” 2007, vol. XLIV, br. 4, s. 61; N. Zakošek, *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 104.

³¹ www.sabor.hr. (20.10.2017).

objętych. Analiza powodów dla których deputowani stawiają mandat a stan spoczynku potwierdza wcześniejszą praktykę. Z pośród 31 mandatów 13 znajduje się w stanie spoczynku ze względu na to, że deputowani objęli funkcje w rządzie, 5 zostało wojewodami (żupanami). Pozostałe powody stawiania mandatów w stan spoczynku wiążą się z objęciem funkcji w samorządzie terytorialnym, np. 4 deputowanych zostało prezydentami miast (*gradonačelnikami*), a kolejnych 4 objęło inne funkcje w organach jednostek samorządu lokalnego lub regionalnego, albo prowadzeniem działalności gospodarczej lub zawodowej itp.

Instytucja zastępcy deputowanego przyjęta w chorwackim prawie jest interesująca. Jednakże nie uważam by warto ją w takim kształcie recypować do polskiego porządku prawnego. Godne uwagi jest natomiast rozważenie wprowadzenia zastępcy posła jedynie w przypadku objęcia przez parlamentarzystę funkcji ministra lub wiceministra. Obowiązujący w Polsce system wyborczy w wyborach do Sejmu sprawia, że obsadzenie mandatu poselskiego przez zastępcę posła byłoby niezwykle łatwe. Zastępcą zostawałby kolejny niewybrany kandydat z tej samej listy kandydatów z tego samego okręgu wyborczego, który zdobyłby najwięcej głosów. Większy problem miałyby miejsce w odniesieniu do senatorów, gdyż w tym przypadku konieczne byłoby wprowadzenie nowej instytucji prawa wyborczego polegającej na wyborze senatora wraz z jego zastępcą jak np. jest we Francji³².

Koncepcja zawieszenia sprawowania mandatu w przypadku objęcia stanowiska ministra było już proponowane w polskiej literaturze³³. Rozwiązanie polegające na tym, że po objęciu stanowiska ministra mandat deputowanego ulega zawieszeniu znane jest w kilku państwach europejskich, w kolejnych kilku konstytucje przewidują zakaz łączenia funkcji ministra i deputowanego³⁴. Łączenie funkcji ministra z mandatem deputowanego ma swoje wady

³² W. Skrzydło, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Francuskiej*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006, s. 27.

³³ K. Skotnicki, *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 70.

³⁴ M. Wiszowaty, *Łączenie funkcji ministra z mandatem deputowanego w systemach parlamentarno-gabinetowych*, [w:] *System rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014, s. 134–135.

i zalety³⁵. Zgadzam się z tymi przedstawicielami doktryny, którzy w zakazie łączenia mandatu parlamentarnego z byciem członkiem rządu widzą bardzo ważny element realizacji zasady podziału władz³⁶. Uważam, że pełnienie funkcji ministra lub wiceministra jest na tyle czasochłonnym zajęciem, że sprawia, iż właściwe wykonywanie mandatu poselskiego staje pod znakiem zapytania. W polskiej praktyce politycznej często opozycja czyniła zarzuty osobom, które łączyły te funkcje, że nienależycie wykonują obowiązki poselskie. Sądzę, że warto rozważyć przyjęcie tego rozwiązania w polskim prawie konstytucyjnym.

Literatura

- Baćić A., *Hrvatske parlamentarne procedure*, Split 2003.
- Bali M., Podolnjak R., *Utjecaj izbornog sustava na oblikovanje stranačkog sustava i Vlade u Republici Hrvatskoj 1990–2007*, „Pravnik” 2009, vol. 43, br. 1 (87).
- Banaszak B., *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2.
- Cichosz M., *Partie polityczne i system partyjny w Chorwacji*, [w:] *Republika Chorwacji, polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, red. A. Jagiełło-Szostak, Wrocław 2014.
- Čelap K., Nikić Čakar D., *Unutarstranačka demokracija u Hrvatskoj: (Ne)moć običnih članova u procesu stvaranja stranačkih politika*, „Politička misao” 2017, god. 54, br. 3.
- Ilišin V., *Hrvatski sabor 2003.: obrasci političke regrutacije parlamentarne elite*, „Politička misao” 2007, vol. XLIV, br. 4.
- Kasapović M., *Kandidacijski postupci u demokratskim političkim sustavima*, „Politička misao” 2001, vol. XXXVIII, br. 4.
- Palić M., *Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu” 2012, gd. 49, br. 1.
- Raos V., *Izbori 2015: jesmo li ušli u razdoblje nestabilnosti i nepreglednosti?*, „Političke analize” 2015, broj 24.

³⁵ Szerzej na ten temat patrz. Ibidem, s. 132–140.

³⁶ Na taki cel m.in. zasady niepołączalności mandatu zwraca się uwagę także w polskiej literaturze. Patrz. B. Banaszak, *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 2, s. 10; A. Surówka, *Zasada incompatibilitatis w polskim prawie parlamentarnym*, [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, red. T. Mołdawa, J. Zaleśny, Warszawa 2011, s. 223.

- Sever M., *Koliko je kriv Victor D'Hondt: analiza i simulacija izbornih rezultata 2015 i 2016. Godine*, „Političke analize” 2016, broj 27.
- Šiber I., *Interes za izbore i izborna participacija*, [w:] *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj*, red. G. Čular, Zagreb 2005.
- Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.
- Składowski K., *Zasady podziału władzy w Chorwacji*, [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, T. 2, Rzeszów 2016.
- Skotnicki K., *Konstytucyjne i polityczne determinanty statusu posła i senatora*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006.
- Skrzydło W., *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Francuskiej*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006.
- Smerdel B., *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava. Slijede li nakon predsjedničkih izbora nove promjene ustrojstva vlasti?*, „Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu” 2010, vol. 60(1).
- Sokol S., *Izborni sustav – temeljna načela i instituti izbornog prava*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 2006.
- Surówka A., *Zasada incompatibilitas w polskim prawie parlamentarnym*, [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, red. T. Mołdawa, J. Zaleśny, Warszawa 2011.
- Wiszowaty M., *Łączenie funkcji ministra z mandatem deputowanego w systemach parlamentarno-gabinetowych*, [w:] *System rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014.
- Zakošek N., *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb 2002.