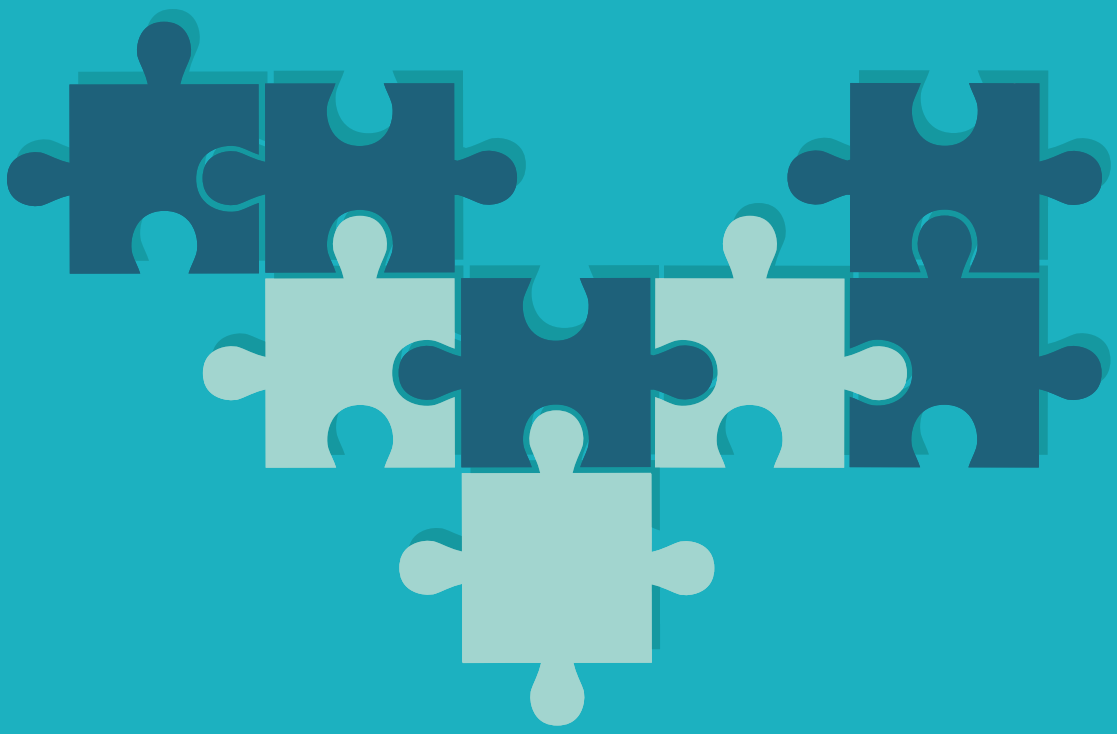


PRZEMYSŁAW ŻUKIEWICZ

POZYCJA USTROJOWA RZĄDU w państwach postjugosłowiańskich

ANALIZA PRAWNOPORÓWNAWCZA

Pozycja ustrojowa rządu w państwach postjugosłowiańskich

Analiza prawnoporównawcza

PRZEMYSŁAW ŻUKIEWICZ

Pozycja ustrojowa rządu w państwach postjugosłowiańskich

Analiza prawnoporównawcza

INSTYTUT POLITOLOGII UNIWERSYTETU WROCŁAWSKIEGO
WROCŁAW 2017

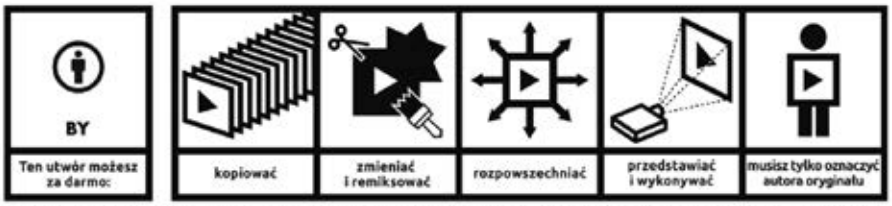
Recenzje naukowe:
dr hab. prof. nadzw. Radosław Grabowski, Uniwersytet Rzeszowski
dr hab. prof. nadzw. Sławomir Patyra, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Praca naukowa finansowana przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
za pośrednictwem Uniwersytetu Wrocławskiego
w ramach dotacji celowej służącej rozwojowi młodych naukowców
(grant wewnętrzny nr 0420/1806/16).

Wydawca:
Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego
Wrocław 2017

ISBN: 978-83-934585-4-7

Licencja:



Uznanie autorstwa 3.0 Polska – Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie pod warunkiem oznaczenia autorstwa. Jest to licencja gwarantująca najszersze swobody licencjobiorcy. **http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/**

Creative Commons 3.0.

Zdjęcie na okładce: © Julien Eichinger / Fotolia.com

Słowa kluczowe: prawo konstytucyjne, prawo konstytucyjne porównawcze, ustroje państwowe, rząd, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Macedonia, Serbia, Słowenia, Kosowo, Wojwodina, Bałkany

Stan prawny na dzień 31 marca 2017 r.

Spis treści

WSTĘP 7

ROZDZIAŁ I.
Rząd w ustroju państwa 15
1. Trzy znaczenia terminu rząd w doktrynie prawa konstytucyjnego 17
   1.1. Rząd w znaczeniu *sensu largo* 18
   1.2. Rząd w znaczeniu węższym (egzekutywa lub aparat administracyjny) 18
   1.3. Rząd w znaczeniu *sensu stricto* 19
2. Rząd a zasada trójpodziału władzy 21
3. Modelowe ujęcia systemu rządów 24
   3.1. System rządów parlamentarnych 24
   3.2. System rządów prezydenckich 28
   3.3. Hybrydowe systemy rządów 29
4. Rząd jako organ władzy wykonawczej 32
   4.1. Powołanie oraz struktura rządu i funkcja jego przewodniczącego (premiera) 32
   4.2. Kompetencje rządu 34
   4.3. Odpowiedzialność rządu 36
5. Rządy w demokracjach nieskonsolidowanych 39

ROZDZIAŁ II.
Rządy w państwach postjugosłowiańskich w ujęciu prawnohistorycznym 45
1. Instytucje protorządowe i rządy do początku XX wieku 47
2. Rządy w federacji jugosłowiańskiej w latach 1918–1945 54
3. Rządy w powojennej Jugosławii 59
4. Rząd federacyjny w latach 1992–2003 i konfederacyjny w latach 2003–2006 66

ROZDZIAŁ III.
Powołanie i skład rządu w państwach postjugosłowiańskich 71
1. Procedura powołania rządu 73
2. Struktura i tryb pracy rządu 82
3. Wymogi formalne stawiane członkom rządu oraz immunitety 94

ROZDZIAŁ IV.
Kompetencje rządu w państwach postjugosłowiańskich 101
1. Wykonywanie ustaw i kreowanie polityki państwa 103
2. Wpływ na funkcjonowanie parlamentu 110
   2.1. Wnioskowanie o zwołanie nadzwyczajnej sesji parlamentu 110
   2.2. Wnioskowanie o skrócenie kadencji parlamentu 111
3. Kompetencje prawodawcze 113
   3.1. Inicjatywa ustawodawcza 114
   3.2. Wydawanie rozporządzeń i innych aktów prawnych 117
4. Kompetencje kreacyjne 120
5. Kompetencje nadzorcze i kontrolne 122
6. Kompetencje opiniodawcze 124

ROZDZIAŁ V.
Odpowiedzialność rządu w państwach postjugosłowiańskich 129
1. Odpowiedzialność polityczna 131
   1.1. Zapytania poselskie, interpelacje i sprawozdania 131
   1.2. Wotum zaufania 137
   1.3. Wotum nieufności 140
   1.4. Dymisja członków rządu 146
2. Odpowiedzialność prawna 149

ROZDZIAŁ VI.
Rządy w postjugosłowiańskich republikach związkowych, terytoriach zależnych i spornych 155
1. Pozycja ustrojowa Rządu Republiki Kosowa 156
2. Pozycja ustrojowa Rządu Autonomicznej Prowincji Wojwodiny 162
3. Pozycja ustrojowa Rządu Federacji Bośni i Hercegowiny 169
4. Pozycja ustrojowa Rządu Republiki Serbskiej 173
5. Pozycja ustrojowa Rządu Dystryktu Brčko 177

ZAKOŃCZENIE 184

SPIS TABEL 193

BIBLIOGRAFIA 194

Wstęp

Problematyka pozycji ustrojowej rządu jest jednym z kluczowych zagadnień podejmowanych przez badaczy prawa konstytucyjnego. Wynika to z funkcji, jakie ów organ władzy wykonawczej pełni w każdym ustroju, z szerokiego zakresu kompetencji, jakie przyznają mu ustrojodawcy, oraz z wpływu, jaki jego funkcjonowanie wywiera na system polityczny państwa. Zagadnienie to pozostaje nie tylko istotne, ale też złożone i wielowymiarowe, ponieważ rząd nie funkcjonuje w systemach politycznych autonomicznie, ale jest strukturalnie i funkcjonalnie powiązany zarówno z pozostałymi podmiotami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, jak i innymi organami administracji publicznej. Precyzyjne określenie i zdefiniowanie pozycji ustrojowej rządu ma także znaczenie w procesie oceny stopnia demokratyczności analizowanego systemu politycznego czy też stopnia urzeczywistnienia zasad istotnych z punktu widzenia jego funkcjonalności (choćby zasady demokratycznego państwa prawnego czy zasad podziału oraz kontroli i równowagi władz).

Polska literatura poświęcona pozycji ustrojowej rządu jest niezwykle bogata. Problematykę tę podejmują autorzy wszystkich podręczników prawa konstytucyjnego[1], wielu rozpraw doktorskich i habilitacyjnych, monografii naukowych oraz artykułów pomieszczonych w recenzowanych czasopismach. Do pozycji kanonicznych, w których badacze przedstawili różne aspekty funkcjonowania polskiego rządu (rady ministrów), zaliczyć należy zwłaszcza prace monograficzne autorstwa Zbigniewa Szeligi[2] i Sławomira Patryry[3]. Z punktu widze-

---

[1] Zob. np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 5, Warszawa 2015, s. 516–536; A. Kulig, *Rada Ministrów*, (w:) P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, wyd. 6, Kraków 2005, s. 292–340; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, wyd. 7, Warszawa 2014, s. 173–193; M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, (w:) idem (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2008, s. 264–288; Z. Witkowski, *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) idem (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 375–416.

[2] Z. Szeliga, *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998; idem, *Prawotwórcza rola Rady Ministrów w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1997.

[3] S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012; idem, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.

nia zasady podziału władz wiele uwagi poświęcili rządowi w swoich monografiach tacy autorzy, jak Krzysztof Eckhardt[4], Jerzy Kuciński[5], Ryszard M. Małajny[6], Ryszard Mojak[7] czy Piotr Mikuli[8]. Polscy konstytucjonaliści podejmowali także w swoich pracach monograficznych problematykę pozycji rządu w innych aniżeli polski ustrojach państwowych (*vide:* Jerzy Stembrowicz[9] oraz Ewa Gdulewicz[10]).

Wydaje się jednak, że w polskim dyskursie naukowym wciąż niedoceniona pozostaje analiza porównawcza rozwiązań przyjętych przez ustrojodawców w różnych państwach. W wielu pracach porównanie pozycji ustrojowej rządu jest wyłącznie pochodną analizy porównawczej systemów rządów lub ustrojów państwowych rozumianych *sensu largo*. Próbą wypełnienia tej luki badawczej było z pewnością wydanie cyklu monografii opatrzonego wspólnym tytułem: „Rządy w państwach Europy"[11], w którym zaprezentowano wprawdzie spójną metodologię badania poszczególnych przypadków, zabrakło w nim jednak choćby podsumowania, w ramach którego redaktorzy dokonaliby komparatystyki przedstawionych rozwiązań ustrojowych. Innym mankamentem opisywanej serii wydawniczej było nieuwzględnienie w niej wszystkich państw europejskich, w tym zwłaszcza państw postjugosłowiańskich.

Powyższa rekonstrukcja stanu badań skłoniła mnie do podjęcia wysiłku na rzecz analizy porównawczej rozwiązań przyjętych w państwach powstałych w wyniku rozpadu federacji jugosłowiańskiej, który to rozpad traktować należy jako proces polityczny zapoczątkowany w latach dziewięćdziesiątych XX wieku secesją Republiki Słowenii oraz Republiki Chorwacji[12]. Proces ten niedługo potem przyczynił się do wybuchu otwartego konfliktu zbrojnego (trzyletnie starcia, mające miejsce głównie na terytorium Bośni i Hercegowiny, zakończone porozumieniem z Dayton podpisanym w 1995 roku, oraz zbrojna interwencja Republiki Serbii w Autonomicznej Prowincji Kosowa i Metochii, skutkująca w 1999 roku interwencją Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego). W XXI wieku zwieńczył go – zatwierdzony w państwowych referendach – rozpad konfederacji Serbii i Czarnogóry. Kwestia postjugosłowiańska wciąż wydaje się jednak ostatecznie nierozstrzygnięta, o czym najlepiej świadczą ogłoszona w 2008 roku deklaracja niepodległości Republiki Kosowa czy też niejasny status ustrojowy podmiotów tworzących federacyjną strukturę Bośni i Hercegowiny.

Jak wyżej wspomniano, niniejsza praca ma charakter prawnoporównawczy. Już na wstępie badań wybrałem zatem metodę komparatystyczną jako kluczową dla rozwiązania po-

[4] K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemyśl 2000.
[5] J. Kuciński, *Legislatywa, egzekutywa, judykatywa. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.
[6] R. M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001.
[7] R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
[8] P. Mikuli, *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006.
[9] J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
[10] E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej*, Lublin 1990.
[11] E. Zieliński, I. Bokszczanin (red.), *Rządy w państwach Europy*, t. 1, Warszawa 2003; idem, *Rządy w państwach Europy*, t. 2, Warszawa 2005; E. Zieliński, J. Zieliński (red.), *Rządy w państwach Europy*, t. 3, Warszawa 2006; idem, *Rządy w państwach Europy*, t. 4, Warszawa 2009.
[12] Zob. J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*, Pułtusk 2003, s. 53 i n.

stawionych problemów badawczych. Równie naturalny wydawał się wybór drugiej metody – metody dogmatycznej. Moim zamiarem było bowiem przeanalizowanie obowiązujących przepisów prawa i wyciągnięcie – na tej podstawie – wniosków generalnych agregowanych na poziomie analizy porównawczej. Ponieważ jedno z pytań badawczych dotyczyło wpływu tradycji ustrojowych regionu na aktualną pozycję ustrojową rządu, skorzystałem także pomocniczo z metody historyczno-prawnej, przy tym w kwestii rozwiązań ustrojowych do 1945 roku opierałem się na źródłach wtórnych, a badania pierwotnych tekstów źródłowych objęły okres po 1945 roku.

Podstawową zasadą komparatystyki jest przyjęcie takiego klucza doboru przypadków, który zagwarantuje tożsamość analizowanych podmiotów, co z kolei powinno przyczynić się spełnienia wymogu rzetelności prowadzonego badania. Innymi słowy: od badacza wymaga się precyzyjnego uzasadnienia, dlaczego wybrane przezeń do analizy przypadki w ogóle należy porównywać, i odpowiedź na pytanie, czy rzeczywiście porównywane jest to, co daje się porównywać.

W użytej w tytule kategoryzacji (państwa postjugosłowiańskie), wskazującej na podstawowe kryterium doboru przypadków, posłużyłem się nazwą państwa obecnie już nieistniejącego. Zabieg ten był zamierzony, gdyż jednym z celów niniejszej rozprawy jest dowiedzenie tego, na ile tradycje ustrojowe byłej Jugosławii oraz tworzących ją części składowych zaważyły na obecnym kształcie systemów rządów przyjętych w poszczególnych państwach postjugosłowiańskich[13]. Celu tego – co oczywiste – nie dałoby się zrealizować w odniesieniu do państw niewchodzących dawniej w skład jugosłowiańskiej federacji. Powstała po I wojnie światowej federacja jugosłowiańska składała się wówczas z terenów Słowenii, Chorwacji, Bośni i Hercegowiny – należących wcześniej do monarchii Austro-Węgier – oraz Serbii i Czarnogóry – podporządkowanych wcześniej imperium osmańskiemu.

W 1963 roku przyjęto nową oficjalną nazwę federacji jugosłowiańskiej – Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii. W jej skład wchodziło sześć socjalistycznych republik związkowych: Słowenia, Chorwacja, Serbia, Czarnogóra, Macedonia oraz Bośnia i Hercegowina. W okresie autorytarnych rządów Josipa Broza-Tito wiele spośród konfliktów trawiących wcześniej poszczególne narody i republiki zostało „wyciszonych". W ideologii socjalizmu w wariancie jugosłowiańskim silnie akcentowano poczucie wspólnoty kulturowej, etnicznej i gospodarczej. Wzmocnieniu tego poczucia miało zresztą służyć ustanowienie wówczas – dość oryginalnego – ustroju delegackiego. Wielu historyków i politologów uznaje mimo wszystko, że tylko dzięki silnej politycznej osobowości marszałka J. Broza-Tito oraz autorytarnym metodom sprawowania przezeń władzy udało się przez ponad pięćdziesiąt lat utrzymać jedność jugosłowiańskiej federacji[14].

---

[13] O wpływie tradycji ustrojowych na zastosowane współcześnie rozwiązania konstytucyjne pisał m.in. Dariusz Górecki. Por. D. Górecki, *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, (w:) M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 7 i n.

[14] Por. J. Wojnicki, op. cit., s. 38.

Po śmierci J. Broza-Tito w 1980 roku rozpoczęły się w ramach jugosłowiańskiej federacji pierwsze procesy dekompozycyjne. Ich apogeum przypadło na przełom lat 80. i 90. XX wieku, zbiegło się więc w czasie z przemianami ustrojowymi, jakie dokonywały się wówczas we wszystkich tych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, które zdecydowały się na zainicjowanie demokratyzacji systemów politycznych (reguły demokratyczne implementowano jednak w różnych państwach według różnych modelowych wzorców). Sygnały aprobaty dla zmian ustrojowych w Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii zaczęły płynąć przede wszystkim ze strony władz poszczególnych republik związkowych, władze federacyjne próbowały im jednak przeciwdziałać poprzez propozycje ustępstw i reform o charakterze gospodarczym[15].

W swoich badaniach porównawczych dotyczących pozycji ustrojowej rządu w państwach powstałych po rozpadzie federacji jugosłowiańskiej opierałem się przede wszystkim na analizie źródłowej konstytucji oraz aktów prawnych niższej rangi (głównie ustaw, rozporządzeń i regulaminów), które wyznaczają ramy prawne organizacji i trybu działania poszczególnych rządów. Na obszarze państw byłej Jugosławii nauka prawa konstytucyjnego ma długie tradycje[16], ale przez wzgląd na niewielką liczbę ośrodków naukowych jej dorobek – zarówno w sensie ilościowym, jak i jakościowym – nie prezentuje się imponująco. Zdecydowanie więcej uwagi uczeni państw postjugosłowiańskich przywiązywali i przywiązują do takich zagadnień z zakresu prawa konstytucyjnego, jak prawo wyborcze[17] czy konstytucyjne gwarancje praw mniejszości narodowych i etnicznych[18]. W każdym z analizowanych państw wskazać można co najwyżej kilka istotnych pozycji monograficznych, pełniących jednocześnie funkcję podręczników akademickich, poświęconych pośrednio rządowi (częściej rozumianemu jako jeden z organów władzy państwowej)[19].

---

[15] B. Zawadzka, *Zmiany systemu politycznego w ustawodawstwie państw Europy Środkowej i Wschodniej: 1989–1991*, Warszawa 1992.

[16] Zob. np. J. V. Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Zagreb 1950; idem, *Ustavno pravo Jugoslavije i komparativno pravo*, Zagreb 1965; I. Kristan, *Ustavno pravo SFR Jugoslavije*, Ljubljana 1978; M. Ribarič, C. Ribičič, *Delegatski skupčinski sistem*, Ljubljana 1983.

[17] E. Ajanović, *Aktivno i pasivno biračko pravo u izboru Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Doma naroda Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine*, „PREGLED – časopis za društvena pitanja", nr 3 (2012), s. 69–118.

[18] B. Pavlica, *Albanska manjina u Republici Makedoniji – od međuetničkih sukoba do albanskog terorizma: 1991–2001*, „Teme – Časopis za Društvene Nauke", nr 4 (2004), s. 325–360.

[19] **Republika Słowenii**: J. Toplak, *Spremembe ustave Republike Slovenije*, Maribor 2001; A. Mavčič, *The Slovenian Constitutional Review*, Postojna 2009. **Republika Chorwacji**: B. Smerdel, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Zagreb 2013; B. Smerdel, Đ. Gardašević (red.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011; B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 2006; N. Pobrić, *Ustavno pravo*, Mostar 2000; K. Trnka, *Ustavno pravo*, Bihać 2000; **Republika Serbii**: R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2009; M. Pajvančić, *Parlamentarno pravo*, Beograd 2008; B. Milosavljević, *Ustavno pravo sa tekstom Ustava Republike Srbije i Zakona o Ustavnom sudu & Organizacija pravosuđa*, Beograd 2016; **Czarnogóra**: Đ. Blažić, R. Đuričanin, *Osnove ustavnog i upravnog uređenja Crne Gore: priručnik*, Podgorica 2006; M. Šuković, *Ustavno pravo: univerzalna ustavna tematika i ustavno pravo Crne Gore*, Podgorica 2009; **Republika Macedonii**: S. Szkarik, *Sporedbeno i makedonsko Ustawno Prawo*, Skopje 2004; S. Klimowski, R. Deskoska, T. Karakamiszewa, *Ustawno prawo*, Skopje 2009; **Bośnia i Hercegowina**: N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012; R. Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Banja Luka 1999; Z. Miljko, *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Zagreb 2006; Ch. Steiner, N. Adamović, *Komentar Ustava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2010; M. Imamović, *Uvod u historiju i izvore bosanskog prava*, Sarajevo 2006; E. Šarčević, *Ustav i nužde. Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2010. **Wszystkie państwa regionu**: A. Fira, *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja*, Novi Sad 2002.

Wyjaśnienia na wstępie wywodu wymaga samo pojęcie rządu stosowane konsekwentnie na określenie omawianego organu władzy wykonawczej państwa. Wprawdzie pojęcie to funkcjonuje powszechnie w obiegu publicystycznym i popularnonaukowym, ale w Polsce na gruncie nauki prawa konstytucyjnego przyjęto, że zgodnie z nomenklaturą określoną w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z 1997 roku przedmiotem swoich analiz badacze czynią organ nazywany Radą Ministrów. W odniesieniu do państw bałkańskich taka nominacja jest jednak nieuprawniona. Oprócz jednego przypadku – Bośni i Hercegowiny – we wszystkich ustawach zasadniczych analizowanych państw ustrojodawcy posłużyli się pojęciem rządu:

- w języku serbskim – *Влада Републике Србије / Vlada Republike Srbije* (tłum. Rząd Republiki Serbii);
- w języku chorwackim – *Vlada Republike Hrvatske* (tłum. Rząd Republiki Chorwacji);
- w języku macedońskim – *Влада на Република Македонија* (tłum. Rząd Republiki Macedonii[20]);
- w języku czarnogórskim – *Vlada Crne Gore* (tłum. Rząd Czarnogóry);
- w języku słoweńskim – *Vlada Republike Slovenije* (tłum. Rząd Republiki Słowenii)[21].

W Konstytucji Bośni i Hercegowiny ustrojodawca zastosował w odniesieniu do organu kolegialnego władzy wykonawczej na poziomie centralnym termin *Vijeće ministara Bosne i Hercegovine*, co odpowiada bezpośrednio terminowi znanemu w polskiej tradycji ustrojowej (tłum. Rada Ministrów Bośni i Hercegowiny). Wynika to przede wszystkim (sąd taki wyrażany jest w literaturze przedmiotu *expressis verbis*[22]) ze słabości pozycji ustrojowej tego organu, która była konsekwencją politycznego porozumienia z Dayton zawartego w 1995 roku. W myśl tego dokumentu Rada Ministrów Bośni i Hercegowiny miała pozostać raczej tymczasowym organem koordynacyjnym aniżeli kreatorem długofalowej polityki państwa. Do tej pory uczeni podejmujący problematykę prawa konstytucyjnego i systemu politycznego Bośni i Hercegowiny konsekwentnie nie używają zatem pojęcia

[20] W pracy konsekwentnie używam pełnej nazwy państwa określonej w Konstytucji Republiki Macedonii z 17 listopada 1991 roku, mając świadomość kontrowersji, jakie wiążą się z tą nazwą. Wciąż bowiem nierozwiązany pozostaje spór pomiędzy stronami grecką i macedońską – pierwsza z nich domaga się jej zmiany, druga stanowczo odmawia realizacji tego postulatu. Elementem kompromisu, który pozwolił na nawiązanie dwustronnych relacji, było przyjęcie zasady, że na forum organizacji międzynarodowych oficjalne zastosowanie znajdzie nazwa „Była Jugosłowiańska Republika Macedonii" (*Former Yugoslav Republic of Macedonia* – FYROM). Od początku lat 90. ponad sto dwadzieścia państw – w tym Chińska Republika Ludowa, Stany Zjednoczone i Federacja Rosyjska – uznały niepodległość Macedonii pod jej konstytucyjną nazwą. Nomenklaturę tymczasową (FYROM) stosują obecnie przede wszystkim organizacje międzynarodowe. Zob. J. Shea, *Macedonia and Greece: The Struggle to Define a New Balkan Nation*, Jefferson 1997; R. Panagiotou, *FYROM's transition: On the road to Europe?*, „Journal of Southern Europe and the Balkans", t. X, nr 1 (2008), s. 47–64.

[21] W kwestii nazewnictwa języków dokonuję niniejszego podziału z perspektywy formalnoprawnej. O ile odrębność języków słoweńskiego i macedońskiego nie budzi zasadniczych wątpliwości, o tyle działania zmierzające do podkreślania znaczących różnic pomiędzy językami serbskim, chorwackim, bośniackim i czarnogórskim mają przede wszystkim podłoże polityczne i kulturowe (nazwa języka służy w tym przypadku wzmocnieniu narodowej autoidentyfikacji). Parlament Czarnogóry dopiero 19 października 2007 roku przyjął ustawę, na mocy której język czarnogórski został wyodrębniony i uznany za różny od języków serbskiego, chorwackiego i bośniackiego. Nadano mu nadto status języka urzędowego. Kwestia ta pozostaje przedmiotem nie tylko politycznego, ale i naukowego sporu.

[22] F. Bieber, *Bosna i Hercegovina poslije rata: politički sistem u podjeljenom društvu*, Sarajevo 2008, s. 65.

rząd, preferując pojęcie rady ministrów, postulując przy tym poszerzenie zakresu kompetencji tego kluczowego dla funkcjonowania państwa organu[23].

W analizowanych w ostatnim rozdziale przypadkach organów, pełniących funkcje wykonawcze w odniesieniu do republik związkowych oraz terytoriów zależnych i spornych[24], ustrojodawcy także zdecydowali się na konsekwentne używanie pojęcia rządu:

- w języku albańskim – *Qeveria Kosovare* (tłum. Rząd Kosowa);
- w języku serbskim – *Покрајинска влада АП Војводине / Pokrajinska vlada AP Vojvodine* (tłum. Rząd Autonomicznej Prowincji Wojwodiny);
- w języku bośniackim i chorwackim – *Vlada Federacije Bosne i Hercegovine* (tłum. Rząd Federacji Bośni i Hercegowiny);
- w języku serbskim – *Влада Републике Српске / Vlada Republike Srpske* (tłum. Rząd Republiki Serbskiej);
- w językach serbskim, bośniackim i chorwackim – *Vlada Brčko Distrikta* (tłum. Rząd Dystryktu Brčko).

Nie ulega zatem wątpliwości, że w kręgu kultury prawnej państw postjugłosłowiańskich w zdecydowanej większości przypadków ustrojodawcy posługują się terminem rząd, a nie rada ministrów, w związku z tym użycie tego sformułowania w tytule oraz w samej rozprawie uznałem za w pełni uzasadnione.

***

Analiza porównawcza pozycji ustrojowej rządu w państwach postjugosłowiańskich miała dać odpowiedź na następujące pytania badawcze:

1. Czy rozwiązania przyjęte w analizowanych ustrojach państwowych pozwalają na ich przyporządkowanie do jednego z modelowych systemów rządów, to jest systemu parlamentarno-gabinetowego?
2. Czy przyjęte rozwiązania ustrojowe mają swoje źródła w jugosłowiańskiej tradycji ustrojowej?
3. Jak wyglądają procedury powołania rządu w poszczególnych państwach – jakie są między nimi podobieństwa i różnice, zwłaszcza jeśli chodzi o udział w formowaniu rządu pozostałych podmiotów władzy ustawodawczej (parlamentu) i wykonawczej (prezydenta)?

[23] K. Krysieniel, *W cieniu Dayton. Bośnia i Hercegowina między etnokracją i demokracją konsocjonalną*, Warszawa 2012, s. 266.

[24] Problematyka autonomii poszczególnych terytoriów i ich władz zostanie szerzej omówiona w rozdziale VI. Najbardziej skomplikowana jest w tym przypadku kwestia Kosowa, którego władze w 2008 roku proklamowały niepodległość, przyjmując dla tego państwa nazwę Republiki Kosowa. Proklamacja ta nigdy nie zyskała akceptacji Republiki Serbii, w skład której – jako prowincja autonomiczna – wchodziło do 2008 roku Kosowo. Władze w Belgradzie konsekwentnie więc posługują się obowiązującą przed tą datą nazwą Autonomicznej Prowincji Kosowa i Metochii i odmawiają uznania Kosowa za niepodległe państwo (zob. I. Božović, *Specifičnosti procesa tranzicije u AP Kosovo i Metohija*, Beograd 2010). Tak daleko idących żądań autonomizacyjnych nie zgłaszają natomiast rządzący inną z serbskich prowincji autonomicznych – Autonomiczną Prowincją Wojwodiny. Trzy pozostałe regiony autonomiczne opisane w ostatnim rozdziale (tj. Federacja Bośni i Hercegowiny, Republika Serbska oraz Dystrykt Brčko) wchodzą w skład Bośni i Hercegowiny.

4. Jak wygląda struktura rządu w poszczególnych państwach? Jaką rolę odgrywa w rządzie jego przewodniczący?
5. Jakie są kompetencje rządu w poszczególnych państwach? Które z nich współdzielone są z innymi segmentami władz, a które pozostają wyłącznie w gestii rządu?
6. Jakie mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności politycznej i prawnej wobec rządu oraz poszczególnych jego członków funkcjonują w poszczególnych państwach?
7. Na ile pozycja ustrojowa rządu, działającego jako podmiot władzy wykonawczej w republice związkowej lub też terytorium zależnym/spornym, zbieżna jest z pozycją rządu suwerennego państwa?

Powyżej sformułowanym pytaniom badawczym odpowiadały następujące hipotezy przyjęte na wstępie analiz:

1. Pozycja ustrojowa rządu w państwach postjugosłowiańskich charakterystyczna jest dla parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. Przyjęcie tego modelowego rozwiązania nie nastąpiło jednak bez kontrowersji, ponieważ w latach dziewięćdziesiątych XX wieku napięta sytuacja międzynarodowa w regionie skłaniała ustrojodawców do wzmacniania roli prezydenta kosztem pozycji rządu.
2. Brak ugruntowanej tradycji demokratycznej stanowi czynnik utrudniający tworzenie i konsolidowanie reguł demokratycznego państwa prawnego w analizowanym regionie. W żadnym z państw nie zdecydowano się na modyfikację federacyjnego ustroju delegackiego byłej Jugosławii, przyjmując za wzór inne rozwiązania ustrojowe stabilnych państw Europy Zachodniej.
3. Pomiędzy analizowanymi państwami istnieją znaczące różnice: w procedurze powołania rządu, jego strukturze, zakresie kompetencji oraz sposobach egzekwowania odpowiedzialności. Cechami wspólnymi pozostają natomiast arbitrażowa lub wręcz symboliczna rola prezydenta w odniesieniu do działań rządu i parlamentu, kompetencje rządu w zakresie wykonywania ustaw oraz prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa oraz możliwość kontrolowania rządu lub jego pojedynczych członków przez parlament (głównie poprzez instrument pytań i interpelacji lub też możliwości zgłoszenia wniosku o wotum nieufności).
4. Ustrojodawcy odpowiedzialni za tworzenie podstaw ustrojowych republik związkowych lub terytoriów zależnych/spornych (dążący do pełnej suwerenności lub nieprzejawiający takich aspiracji) starają się upodobnić rządy tych podmiotów do rządów państw w pełni suwerennych, bądź też próbują – nie tylko w warstwie normatywnej, ale także symbolicznej – deprecjonować ich charakter. Wybór strategii uwarunkowany jest politycznie i stanowi pochodną stosunku ustrojodawcy do dążeń autonomizacyjnych poszczególnych podmiotów.

Konstrukcja pracy wynika bezpośrednio z postawionych na wstępie pytań i przyjętych hipotez. W rozdziale I podjęto próbę określenia ram teoretycznych prowadzonych badań, w tym zwłaszcza kwestię wpływu pozycji rządu na klasyfikację modelowych systemów

rządów, oraz przedstawiono – w formie zarysu – dotychczasowy stan wiedzy dotyczący problematyki struktury rządu, jego kompetencji oraz odpowiedzialności. W kolejnej części pracy przedstawiono historyczne ujęcie analizowanych ustrojów państwowych. Zwrócono zwłaszcza uwagę na rolę zewnętrznych czynników wpływających na prawodawstwo państw regionu oraz na formowanie autonomicznej formy ustroju w federacji jugosłowiańskiej po zakończeniu I wojny światowej. Rozdziały III, IV i V zostały poświęcone analizie porównawczej trzech najistotniejszych aspektów działalności rządów, to jest: a) procedury jego powołania oraz struktury (w tym roli przewodniczącego rządu); b) zakresu kompetencji, jakie ustrojodawcy przewidzieli dla rządów w analizowanych państwach; c) mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności wobec rządów oraz poszczególnych ich członków. W rozdziale VI – zachowując podobną strukturę – przeanalizowano pozycję ustrojową rządu Republiki Kosowa, Autonomicznej Prowincji Wojwodiny, Federacji Bośni i Hercegowiny, Republiki Serbskiej oraz Dystryktu Brčko.

Zróżnicowanie alfabetów oraz tradycji nominacyjnych w poszczególnych państwach spowodowało, że w pracy postanowiłem ujednolicić zapisy. Tam, gdzie okazało się to konieczne, dokonałem transliteracji tekstu stworzonego w alfabecie cyrylickim na tekst zapisany w alfabecie łacińskim – posłużyłem się w tym przypadku normą ISO/R 9:1968, która wprawdzie w latach dziewięćdziesiątych została zastąpiona inną normą (PN-ISO 9:2000), ale która ma zdecydowanie wyższą frekwencję, jeśli chodzi o rozprawy naukowe poświęcone państwom postjugosłowiańskim. W przypadku analizowanych aktów prawnych przyjąłem polski system odniesień, posługując się określeniami: paragraf, artykuł, ustęp, punkt oraz podpunkt, chociaż zachowałem oryginalne brzmienie tytułów aktów prawnych oraz urzędowych dzienników, w których te są publikowane.

Rozdział I

Rząd w ustroju państwa

Pojęcie rządu nie jest w nauce pojęciem jednoznacznym. Nieco inaczej ujmują je przedstawiciele nauk prawnych, nieco inaczej – przedstawiciele nauk o polityce, jeszcze inaczej – socjologowie czy ekonomiści. Z uwagi na tę wielorakość podejść i chęć uniknięcia problemów terminologicznych za zasadne uznałem przybliżenie najważniejszych dyskusji definicyjnych, które prowadzą współcześnie naukowcy. W niniejszym rozdziale zwracam szczególną uwagę na trojakie rozumienie rządu w doktrynie prawa konstytucyjnego. Kolejno analizie poddaję kwestie podziału władz oraz systemu rządów – obie bardzo silnie warunkujące pozycję rządu w każdym systemie ustrojowym. Wyjaśnienia wymaga także przyjęcie określonych ram analitycznych stosowanych w kolejnych rozdziałach, dlatego skrótowo omawiam najważniejsze pojęcia związane z powołaniem rządu, jego strukturą, kompetencjami i odpowiedzialnością.

1. Trzy znaczenia terminu rząd w doktrynie prawa konstytucyjnego

Jerzy Stembrowicz wyodrębnia trzy podstawowe znaczenia terminu rząd, wiążąc je bezpośrednio z następującymi obcojęzycznymi odpowiednikami: *government* (ang.), *gouvernement* (franc.), *Regierung* (niem.) oraz *prawitielstwo* (ros.). W ujęciu najszerszym rząd oznacza sprawowanie władzy w organizacji, grupie ludzkiej lub państwie. To właśnie w takim znaczeniu używa się tego pojęcia, gdy pisze się o różnych formach władzy państwowej, takich jak rządy republikańskie, demokratyczne, dyktatorskie, technokratyczne itp.[25]. Zawężony obszar znaczeniowy dotyczy rozumienia rządu przez pryzmat tych organów państwowych, dla których rezerwuje się określenie egzekutywy lub władzy wykonawczej. J. Stembrowicz uznaje, że w takim ujęciu w skład rządu wchodzi głowa państwa oraz ministrowie lub sekretarze, którzy razem z głową państwa lub też bez niej, ale pod własnym kierownictwem (na przykład premiera), tworzą organ kolegialny zwany przeważnie radą ministrów[26]. W trzecim – najwęższym – ujęciu rząd obejmuje zaledwie część egzekutywy, to znaczy ów kolegialny organ ministrów (sekretarzy), którzy pod przewodnictwem premiera podejmują decyzje dotyczące wykonywania prawa. W tym znaczeniu rząd jest organem swoistym i odrębnym zarówno od legislatywy, jak i od prezydenta[27].

Także Ryszard Mojak wskazuje na trzy znaczenia terminu rząd w doktrynie prawa konstytucyjnego. W najwęższym znaczeniu używa go, określając tak radę ministrów, to znaczy konstytucyjny organ odrębny od innych organów egzekutywy, pełniący ustrojową funkcję kierowania sprawami państwa jako organ władzy wykonawczej[28]. W drugim – nieco szerszym – znaczeniu pod pojęciem tym rozumie ogólny system organizacyjny administracji rządowej, który podporządkowany jest radzie ministrów i który jest przez nią kierowany. Rząd w ujęciu *sensu largo* oznacza natomiast według R. Mojaka cały konstytucyjnoustrojowy system sprawowania władzy w państwie i jest niekiedy określany synonimicznie mianem systemu rządów[29].

---

[25] J. Stembrowicz, op. cit., s. 7.
[26] Ibidem.
[27] Ibidem, s. 8.
[28] R. Mojak, *Władza wykonawcza – Rada Ministrów i administracja rządowa*, (w:) E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2015, s. 207.
[29] Ibidem, s. 207–208. Zob. też M. Domagała, *Problematyka systemu rządów w projekcie Konstytucji RP*, (w:) K. Działocha, A. Pułło (red.), *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1998.

Zasadniczo zatem R. Mojak prezentuje tożsame z opinią J. Stembrowicza stanowisko dotyczące definicji rządu w ujęciu *sensu stricto* i *sensu largo*, natomiast badacze inaczej wyznaczają obszar znaczeniowy terminu rząd w ujęciu pośrednim.

1.1. Rząd w znaczeniu *sensu largo*

Jeśli pojęcie rządu rozumieć szeroko – jako pewien system władzy zorganizowany dla zarządzania określoną zbiorowością ludzi – to źródeł jego powstania poszukiwać należy już w starożytności. Słusznie zatem zauważa J. Stembrowicz, że w tym znaczeniu za rząd można uznawać takie podmioty, jak radę pięciuset w Atenach, geruzję w Sparcie czy dyktatora w Rzymie. W greckich państwach-miastach oraz w rzymskiej republice istniały także inne urzędy, które można byłoby określić mianem organów wchodzących w skład rządu sprawującego władzę na danym terytorium (w Rzymie przykładowo: konsul, pretor, edyl czy trybun ludowy). To, co jednak należy podkreślić w tych przypadkach, to brak wyraźnego rozróżnienia zakresów czynności, za które odpowiedzialność ponosiliby urzędnicy. I nie chodzi tu o nieprecyzyjne bądź niejednoznaczne przypisanie kompetencji, ale o fakt, że kompetencje te rzadko stanowiły spójną całość i nie poddawały się prostej klasyfikacji – chociażby takiej, którą proponował Arystoteles, gdy podkreślał odrębność obradowania, kierowania oraz sądzenia[30]. Stan ten – pomimo zmieniającej się formy państw i sposobów sprawowania nad nimi władzy – nie uległ zmianie ani w średniowieczu, ani w okresie absolutyzmu[31].

1.2. Rząd w znaczeniu węższym (egzekutywa lub aparat administracyjny)

Coraz rzadziej w literaturze przedmiotu autorzy używają pojęcia rządu na określenie wszystkich organów władzy wykonawczej. Wiązać należałoby to przede wszystkim z nieprecyzyjnością takiej terminologii. Jak słusznie zauważa Rafał Glajcar, sformułowanie władza wykonawcza sugeruje, że ten konkretny segment aparatu państwa jest swoiście odtwórczy, realizuje (wykonuje) czyjeś cele polityczne. Stawia to tym samym egzekutywę w roli organu administrującego, poddanego woli politycznej organu ustawodawczego. Tymczasem – jak podkreśla cytowany badacz – takie sugestie nie znajdują odzwierciedlenia w praktyce funkcjonowania systemów politycznych, ponieważ samo stwierdzenie, że chodzi tu o **władzę** [pogrubienie moje – przyp. PŻ] wykonawczą wskazuje na to, że ma ona wszelkie instrumenty do tego, by wydawać autonomiczne decyzje i egzekwować ich wykonanie[32].

[30] Arystoteles, *Polityka*, oprac. L. Piotrowicz, Warszawa 2016, s. 126–134.
[31] J. Stembrowicz, op. cit., s. 12.
[32] R. Glajcar, *Władza wykonawcza w państwie współczesnym – struktura i funkcje*, (w:) M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk (red.), *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji*, Katowice 2014, s. 15.

Abstrahując od rozważań natury językowej, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że zabieg utożsamienia rządu z egzekutywą jest uprawniony wyłącznie w tych przypadkach ustrojów państwowych, w których władza wykonawcza ma charakter monistyczny, to znaczy nie jest podzielona pomiędzy przynajmniej dwa – odrębne strukturalnie i kompetencyjnie – organy państwa. Dzieje się tak – po pierwsze – w odniesieniu do monarchicznych rządów absolutnych, w których monizm egzekutywy wzmacniany jest dodatkowo jej jednoosobowością oraz nieodpowiedzialnością polityczną. Nawet wówczas gdy monarcha powołuje premiera i rząd (gabinet, radę ministrów), pełnią oni w takim ustroju funkcje doradcze. Po drugie, sytuacja taka występuje także w – charakterystycznych dla stanów wojennych i nadzwyczajnych – reżimach wojskowych, w których pełnia władzy wykonawczej skupiona jest albo w sztabie dowódczym, albo wręcz w rękach konkretnego dowódcy. Po trzecie wreszcie, monizm egzekutywy charakteryzuje republiki prezydenckie, w których funkcje prezydenta i przewodniczącego rządu pełni jedna osoba. Podobnie jak w przypadku rządów monarchicznych powoływany gabinet stanowi wówczas wyłącznie swoiste zaplecze eksperckie[33].

1.3. Rząd w znaczeniu *sensu stricto*

Rząd w najwęższym tego słowa znaczeniu oznacza organ kolegialny będący częścią władzy wykonawczej i odpowiedzialny za prowadzenie bieżącej polityki państwa (jest to kompetencja zazwyczaj współdzielona z innym organem lub innymi organami państwa stanowiącymi dopełnienie egzekutywy) i wykonywanie ustaw uchwalonych przez legislatywę. Wynika z tego, że termin ten znajduje swoje zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do tych ustrojów państwowych, w których przewidziano dualny model egzekutywy.

Pippa Norris wyróżnia dwa podstawowe typy dualnej egzekutywy. Pierwszy z nich dotyczy władzy wykonawczej w monarchiach parlamentarnych, drugi natomiast – w republikach mieszanych[34]. Są to kategorie bardzo wewnętrznie zróżnicowane. Zasadniczo można powiedzieć, że w monarchiach parlamentarnych następuje wyraźny podział kompetencji monarchy (ten pełni wyłącznie funkcję symboliczną i nie angażuje się bezpośrednio w bieżącą politykę państwa) i rządu z premierem na czele (posiada wszelkie kompetencje do tego, by zarządzać i administrować sprawami państwa)[35]. Natomiast w przypadku republik podział ten dotyczy prezydenta (wybieranego w zróżnicowany sposób oraz posiadającego silną lub słabą pozycję ustrojową) oraz rządu (uzależnionego od poparcia większości parlamentarnej, dysponującego zróżnicowanym zakre-

[33] Klasyfikację egzekutyw stworzoną na podstawie analizy 191 państw świata podaję za: P. Norris, *Driving Democracy. Do Power-Sharing Institutions Work?*, Cambridge 2008, s. 136–147.
[34] Ibidem.
[35] Szerzej o tym w: V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford 1997.

sem kompetencji)[36]. O tym, jak problematyczny jest to podział, świadczy przykładowo fakt, że Andrzej Antoszewski nie zgadza się z automatycznym przypisaniem monarsze wyłącznie symbolicznej roli w systemie politycznym. Wskazuje bowiem na państwa – Królestwa: Belgii, Hiszpanii i Niderlandów – w których monarcha odgrywa korygującą (a więc aktywną) rolę w systemie politycznym[37].

[36] R. Glajcar, op. cit., s. 20–21.

[37] A. Antoszewski, *Parlamentaryzm jako przestrzeń rywalizacji międzypartyjnej*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 47.

2. Rząd a zasada trójpodziału władzy

Dopiero stopniowe wyłączanie władzy sądzenia spod monarszej jurysdykcji oraz ewolucja funkcji, jaką pełnił w państwach parlament (od zebrania delegatów stanowych poprzez reprezentację tychże delegatów aż po oddzielenie go od królewskiego rządu), pozwoliły na coraz wyraźniejsze wyodrębnienie typów kompetencji przypisywanych konkretnym urzędom. Stało się to kanwą Monteskiuszowskiej koncepcji trójpodziału władzy, zgodnie z którą odrębnym organom państwa przypisane miały być zadania związane z prawodawstwem, wykonawstwem oraz sądzeniem. Należy zwrócić uwagę na fakt, że idea trójpodziału władzy, stanowiąca syntezę kilku wcześniej sformułowanych postulatów dotyczących ograniczenia samowoli władzy[38], była historyczną odpowiedzią na kryzys monarchii i miała służyć osłabieniu pozycji króla. Monteskiusz wyraźnie jednak podkreślał, że dla sprawnego rządzenia potrzebna jest równowaga pomiędzy wymienionymi władzami oraz że żadna z nich nie może domagać się uznania jej za dominującą[39].

Monteskiusz uważał, że w zakres kompetencji egzekutywy powinny wchodzić: decydowanie o wojnie i pokoju; wysyłanie i przyjmowanie poselstw; umacnianie bezpieczeństwa; uprzedzanie napaści na państwo[40]. W koncepcji trójpodziału władzy egzekutywa może nie zgadzać się z decyzjami legislatywy i – zgłaszając weto do konkretnych posunięć – może wziąć udział w procesie decyzyjnym, chociaż bez prawa do zabrania głosu w debacie parlamentarnej. Monteskiusz dopuszczał, że w postulowanym przez niego porządku politycznym egzekutywa będzie jednoosobowa – będzie to w dalszym ciągu król. Miało to swój walor funkcjonalny: uważano wówczas, że gdy organ wykonawczy pozostanie jednoosobowy, szybciej będzie można podjąć decyzję. Monarcha nie miał ponosić odpowiedzialności przed parlamentem, ponieważ w innym przypadku groziłoby to tyranią ciała ustawodawczego[41]. Jednakże jego ministrowie (doradcy) mogli już być – w ujęciu Monteskiuszowskim – oskarżani i karani[42].

---

[38] A. Pułło, *„Podział władzy". Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy", nr 3 (1993), s. 17.

[39] J. Stembrowicz, op. cit., s. 14. Co ciekawe, badacz uważa, że koncepcja Monteskiusza w sensie ścisłym nie dotyczy podziału władz, ale raczej podziału funkcji państwa (czyli jednej władzy politycznej) pomiędzy różne organy państwowe i ich piastunów (zob. ibidem, s. 15).

[40] Monteskiusz, *O duchu praw*, Warszawa 2002, s. 171 (księga XI, rozdz. VI).

[41] Ibidem, s. 171–172.

[42] Zob. szerzej: M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis 2012, s. 83–106.

Pomimo tego, że koncepcja trójpodziału władzy znalazła swoje odzwierciedlenie w Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 roku[43] oraz w artykule 16 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku, zdaniem Wojciecha Orłowskiego swoją pełną realizację znajduje ona jedynie w systemie rządów prezydenckich, ponieważ tylko w takim systemie zapewniona zostaje pełna separacja władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W innych systemach rządów ustrojodawcy częściej wykorzystują regułę współdziałania trzech wymienionych władz. Zdarza się niekiedy i tak, że koncepcja trójpodziału władzy nie jest uznawana przez rządzących ustanawiających ramy określonego ustroju i przyjmują oni, respektując obowiązujący porządek demokratyczny, regułę jednolitości władzy – władza zostaje wówczas skoncentrowana w jednym organie konstytucyjnym, którym jest parlament wybrany w wyborach powszechnych[44].

Zdaniem Ryszarda M. Małajnego zakłada się, że w teorii podziału władzy wyodrębnione zostają prawne sfery działania aparatu państwowego oraz że odpowiada im podział tego aparatu na poszczególne grupy organów[45]. Na klasyczną teorię podziału władzy składają się także cztery konkretne postulaty:

1. podział prawnych sfer funkcjonowania państwa na stanowienie prawa, administrowanie oraz wymiar sprawiedliwości;
2. podział aparatu państwa na grupy organów odpowiadające za wyżej wyodrębnione sfery, to jest na organy prawodawcze, administracyjne i sądownicze;
3. organizacyjny i personalny podział grup organów oparty na zasadzie ich względnej równorzędności i niezależności;
4. realizowanie przez każdą grupę organów własnych działań połączone ze stosunkowo niewielką możliwością ingerencji w działalność pozostałych grup organów[46].

Maria Kruk także wskazuje na wyraźną różnicę pomiędzy zasadami podziału (i w domyśle – współdziałania) oraz separacji władz. Jej zdaniem podział władz opiera się na trzech założeniach. Po pierwsze, chodzi o brak skumulowania władzy w jednym organie państwa. Po drugie – o ściśle określony zakaz ingerencji jednej władzy w zakres kompetencyjny innej władzy. Po trzecie wreszcie – o możliwość wzajemnego wpłynięcia na zakończenie działalności określonych władz (legislatywa *vs.* egzekutywa) zagwarantowaną po to, by mogły one wzajemnie się hamować. Z kolei separacja władz zasadza się na dwóch zupełnie innych uwarunkowaniach ustrojowych. Chodzi po pierwsze o specjalizację władz i wykonywanie zadań bez ingerowania w sferę właściwości innej władzy, a po drugie – o odrębną legitymizację działalności każdej z władz, co wpływa na ich niezależność i niemożność wzajemnego wpływania na funkcjonowanie każdej z nich[47].

---

[43] Zob. A. Pułło, *Problematyka stosunków między legislatywą a egzekutywą w pracach amerykańskiej konwencji konstytucyjnej z 1787 roku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika. Prawo", t. XXIV (1985), s. 185–195.

[44] W. Orłowski, *Zasada podziału władzy i jej realizacja*, (w:) E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2015, s. 129–130.

[45] R. M. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 160.

[46] Ibidem.

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

Zasada trójpodziału władzy nie znajduje jednolitej reprezentacji w poszczególnych systemach ustrojowych[48]. W zależności od uwypuklenia określonych organów państwa i przydania im pewnych kompetencji wyróżniane są modelowe systemy rządów[49].

[48] A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 roku)*, (w:) M. Kruk (red.), *„Mała konstytucja" w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993, s. 13.

[49] A. Pułło, *Nauka o podziale władz a tradycyjna typologia formy rządów*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Studia Prawnoustrojowe", nr 2 (1990), s. 129–139.

3. Modelowe ujęcia systemu rządów

Ustrojowa pozycja rządu determinowana jest przede wszystkim przez wybór systemu rządów[50]. W literaturze nie ma zgodności co do klasyfikacji i nazewnictwa poszczególnych systemów rządów[51] poza powszechnym przyjęciem, że dwa ich podstawowe modele to systemy rządów: prezydencki i parlamentarny[52]. Poza nimi wyróżnia się co najmniej kilka systemów łączących w sobie różne cechy wymienionych typów idealnych. Jerzy Jaskiernia wymienia w tym kontekście przykładowo system semiprezydencki oraz system kanclerski[53]. Trudności wywołuje jednak próba umieszczenia na tak skonstruowanym kontinuum systemu rządów zgromadzenia. W przytaczanym artykule J. Jaskiernia przyznaje, że system ten jako charakterystyczny dla państw socjalistycznych został z praktyki ustrojowej Europy Środkowej i Wschodniej wyeliminowany[54], ale wielu autorów traktuje go mimo wszystko jako odrębną kategorię pojęciową[55].

3.1. System rządów parlamentarnych

W systemie rządów parlamentarnych (niekiedy zwanych parlamentarno-gabinetowymi) premier oraz ministrowie odpowiadają – w politycznym rozumieniu tego pojęcia – jedynie przed parlamentem. Odpowiedzialność tę ponoszą zarówno kolegialnie – jako rząd – jak i indywidualnie. Egzekutywa w tym systemie jest dualna, co oznacza, że obok kolegialnego

[50] R. Elgie, *Models of Executive Politics: A Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-presidential Regimes*, „Political Studies", t. 45, nr 2 (1997), s. 217–231; A. Siaroff, *Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction*, „European Journal of Political Research", t. 42, nr 3 (2003), s. 287–312; S. Gebethner, *Modele systemów rządów i ich regulacja konstytucyjna*, (w:) S. Gebethner, R. Chruściak (red.), *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, Warszawa 1997; M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, (w:) M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006; M. Kruk, *System rządów w Konstytucji RP*, (w:) W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 2008.

[51] W. Zakrzewski, *Ewolucja struktury rządu w wysoko rozwiniętych państwach burżuazyjno-demokratycznych*, „Studia Prawnicze", nr 1–3 (1981), s. 377.

[52] J. M. Carey, *Presidential versus Parliamentary Government*, (w:) C. Menard, M. M. Shirley (red.), *Handbook of New Institutional Economics*, Berlin–New York, 2005, s. 91–92.

[53] J. Jaskiernia, *Systemy rządu państw Europy Środkowej i Wschodniej*, (w:) K. Complak (red.), *Europa Wschodnia – Ameryka Łacińska. Pozycja jednostki i system rządu*, Wrocław 2002, s. 291.

[54] Ibidem.

[55] J. Szymanek, *Modele systemu rządów (wstęp do analizy porównawczej)*, „Studia Prawnicze", nr 3 (2005), s. 45.

organu sprawującego funkcje rządzenia w państwie może istnieć inny organ uznawany za drugi segment władzy wykonawczej lub też pełniący funkcje wyłącznie symboliczne i reprezentacyjne[56]. Może nim być prezydent lub monarcha. Organ ten – w przeciwieństwie do rządu – nie ponosi odpowiedzialności przed parlamentem.

Zdaniem Stanisława Gebethnera sposób wyboru prezydenta (a właściwie podjęcie decyzji, czy ma on być wybierany bezpośrednio, czy też przez parlament lub zgromadzenie elektorskie) nie określa w żadnej mierze instytucjonalnych ram dla prezydenckiego systemu rządów, choć trzeba pamiętać, że może determinować wzajemne relacje pomiędzy dwoma segmentami władzy wykonawczej[57]. Warto jednak w tym miejscu podkreślić, że wielu autorów pośredni wybór lub brak powszechnego wyboru głowy państwa uważa za cechę dystynktywną modelowego parlamentaryzmu. Jest nią także i to, że główny organ władzy wykonawczej dysponuje uprawnieniami równoważącymi kompetencje parlamentu w zakresie egzekwowania od rządu politycznej odpowiedzialności (najdalej idącym uprawnieniem jest możliwość rozwiązania parlamentu, co sprawia, że system parlamentarny określa się niekiedy mianem sprzyjającego niestabilności rządów[58]).

Konsekwencjami politycznymi przyjęcia tego typu systemu rządów są zatem: niemożność utworzenia rządu, gdy brak jest większości parlamentarnej gotowej go poprzeć; niemożność utrzymania rządu, gdy sformowana zostanie większość parlamentarna, która dąży do jego obalenia; możliwość przedterminowego (samo)rozwiązania parlamentu, której konsekwencją jest zakończenie pracy rządu; możliwość utrzymania władzy przez jedną partię lub koalicję przez długi czas z uwagi na brak ograniczeń związanych z kadencyjnością organu wykonawczego; możliwość reagowania na bieżąco na zmiany sytuacji politycznej poprzez zmianę na stanowiskach ministrów lub też na stanowisku premiera bez konieczności uciekania się do zorganizowania przedterminowych wyborów parlamentarnych[59].

Relacje pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą we współczesnych systemach parlamentarnych różnią się jednak zasadniczo od swoich dawnych klasycznych wzorców. Po pierwsze, egzekutywa rzadko jest jednorodna – w większości przypadków państw zastosowano model asymetrycznej dualnej egzekutywy dzielonej pomiędzy kolegialny rząd i głowę państwa[60]. Po wtóre, zaburzeniu uległa zasada wyraźnego rozdziału kompetencji pomiędzy obie władze. W okresie walki z monarchią dążono do tego, by to członkowie legislatywy odpowiadali za stanowienie prawa, natomiast członkowie egzekutywy – za jego wykonywanie. Tożsamość większości parlamentarnej i gabinetowej powoduje jednak, że współcześnie parlamenty uchwalają ustawy, które w większości przypadków są efektem

[56] K. Wojtyczek, *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczłonowa*, „Państwo i Prawo", nr 12 (2001), s. 54–66.

[57] S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, (w:) M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Warszawa 1997, s. 77.

[58] P. Sarnecki, *Uwagi o systemie parlamentarnym*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 200.

[59] A. Antoszewski, op. cit., s. 45.

[60] J. L. Alvarez, S. Svejenova, *Sharing Executive Power: Roles and Relationships at the Top*, Cambridge 2005, s. 203 i n.

prac legislacyjnych rządu[61]. Innymi słowy: parlamenty „realizują politykę legislacyjną władzy wykonawczej"[62].

Realizacja funkcji poszczególnych władz uzależniona jest także od przyjętego systemu wyborczego i kreowanego w ten sposób systemu partyjnego – przekłada się to następnie na odejście od kolejnego modelowego uwarunkowania parlamentaryzmu, to jest przejście od równowagi pomiędzy legislatywą i egzekutywą do supremacji jednej z tych władz[63]. A zatem wpływ na modyfikacje poszczególnych systemów parlamentarnych mają zwłaszcza:

1. przyjęty system wyborczy – partie silne są swoiście premiowane w systemach list partyjnych z zastosowaniem reguły d'Hondta oraz w systemach większościowych. Przekłada się to na zmniejszenie prawdopodobieństwa fragmentaryzacji systemu partyjnego oraz powoduje wzmocnienie pozycji rządu. Partie średnie i małe są natomiast beneficjentami przyjęcia systemów proporcjonalnych, w których zastosowanie znajduje formuła Imperiali lub formuła Sainte-Laguë. W efekcie powoduje to zwiększenie prawdopodobieństwa fragmentaryzacji systemu partyjnego, a tym samym wzrost znaczenia przetargów politycznych odbywających się w parlamencie i marginalizację rządu;
2. typ systemu partyjnego – w klasycznych systemach dwupartyjnych i dwublokowych formalne uprawnienia rządu zostają wzmocnione tym, że premierzy korzystają z tego, iż większość parlamentarna pozostaje lojalna, a groźba rozłamu w partiach nie jest duża. W systemach parlamentarnych, w których system partyjny pozostaje sfragmentaryzowany oraz spolaryzowany, jest z kolei odwrotnie. Pozycję gabinetu osłabia konieczność ciągłego poszukiwania partnerów koalicyjnych oraz posiadanie nikłej przewagi parlamentarnej nad opozycją (potencjałem „szantażu politycznego" dysponują nawet członkowie ugrupowania wchodzącego w skład koalicji rządzącej);
3. instytucjonalne mechanizmy racjonalizacji parlamentaryzmu, które obejmują pełne instrumentarium działań zmierzających do wyeliminowania z systemu politycznego danego państwa sytuacji potencjalnie kryzysowych lub nawet patowych. W literaturze mowa jest w tym kontekście zwłaszcza o takich mechanizmach, jak istnienie oraz wysokość klauzuli zaporowej wyznaczającej próg poparcia, którego przekroczenie uprawnia do wzięcia udziału w procedurze alokacji mandatów parlamentarnych, czy też instytucja konstruktywnego wotum nieufności, czyli wymóg zgłoszenia przez wnioskodawców optujących za upadkiem rządu nazwiska nowego premiera, który ma szansę uzyskać poparcie większości parlamentarnej[64].

Maria Kruk uważa, że takie formy systemu rządów, jak systemy gabinetowo-parlamentarne, parlamentarno-prezydenckie czy też prezydencko-parlamentarne, są w istocie

[61] M. Chmaj, *Powstawanie i funkcjonowanie rządu w III Rzeczypospolitej w aspekcie prawno-instytucjonalnym*, (w:) idem (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006, s. 28.

[62] W. Orłowski, op. cit., s. 140. Zob. też: K. H. Goetz, H. Wollmann, *Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison*, „Journal of European Public Policy", t. 8, nr 6 (2011), s. 864–887.

[63] A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 307.

[64] A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*, (w:) A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, wyd. III, Wrocław 2008, s. 316–317.

odmianami systemu parlamentarnego. W stosownej nominacji akcentuje się co najwyżej większy zakres uprawnień przysługujących w systemie konkretnemu organowi aniżeli ma to miejsce w modelowym ujęciu parlamentaryzmu[65]. Praktyka ustrojowa wielu państw Europy Środkowej i Wschodniej wskazuje na to, że „nachylenie" parlamentarnego systemu rządów ku określonemu organowi państwa wpływa na funkcjonowanie całego systemu politycznego, powodując niekiedy perturbacje konstytucyjne i polityczne[66].

Wzmocnienie pozycji ustrojowej prezydenta – jako jednego z dwóch segmentów władzy wykonawczej – poprzez przydanie mu silnej legitymacji wynikającej z powszechnego charakteru wyboru sprawia, że w niektórych politykach sprawujących ten urząd rodzi się pokusa wykorzystania wszelkich instrumentów formalnoprawnych do wywierania jak najszerszego wpływu na zachowania innych organów państwa czy też podmiotów politycznych. Konsekwencją tego faktu jest niebezpieczeństwo wyjścia głowy państwa poza rolę arbitra przypisaną jej w większości konstytucji ustanawiających parlamentarno-gabinetowy system rządów[67], co ukraiński badacz, Oleh Protsyk, określa mianem dualistycznego roszczenia do prawomocności[68]. Pozostałymi sposobami nominacji głowy państwa są w parlamentarnych systemach rządów zwyczaj dziedziczenia (w monarchiach) lub pośredni wybór przez parlament. W obu przypadkach pozycja ustrojowa tego organu ulega znaczącemu osłabieniu, choć jego polityczna rola może nadal być znacząca.

System wyborczy wpływa zasadniczo na pozycję ustrojową rządu poprzez sprzyjanie bądź niwelowanie prawdopodobieństwa powstania rządu większościowego, który miałby zagwarantowane poparcie jednej partii politycznej. W przypadku majoralnych systemów wyborczych można mówić o ich znaczącym wpływie na deformację woli wyborców przejawiającą się w silnym efekcie nadreprezentacji największych partii politycznych – przy aplikacji tych systemów prawdopodobieństwo powstania jednopartyjnego rządu większościowego jest zdecydowanie największe. W przypadku systemów wyborczych proporcjonalnych większy nacisk kładzie się na dążenie do możliwie wiernego odwzorowania woli wyborców w rozkładzie miejsc parlamentarnych, co siłą rzeczy prowadzi do rozproszenia poparcia. W efekcie tego zmniejsza się prawdopodobieństwo powołania rządu jednopartyjnego, natomiast wzrasta prawdopodobieństwo ustanowienia rządu popieranego przez koalicję partii politycznych. W takim przypadku konieczność prowadzenia bieżących przetargów koalicyjnych oraz częsta niespójność programowa pojawiająca się pomiędzy poszczególnymi członkami gabinetu nie sprzyja ugruntowaniu jego silnej pozycji.

Trzeci element różnicujący parlamentarne systemy rządów w większym stopniu zależy od zachowań konkretnych polityków i uwarunkowań systemu partyjnego, aniżeli od uwa-

[65] M. Kruk, op. cit., s. 17.

[66] Zob. A. Chorążewska, *Dualizm egzekutywy i jego konsekwencje:* casus *sporu o reprezentację Polski w Radzie Europejskiej*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010, s. 29–52.

[67] J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009, s. 135 i n. Zob. też: P. Żukiewicz, *Przywództwo prezydenckie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Analiza porównawcza*, Toruń 2013, s. 284 i n.

[68] O. Protsyk, *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*, „Political Studies", t. 54, nr 2 (2006), s. 221.

runkowań formalnoprawnych. Pozycja premiera w tych systemach nie zawsze bowiem odzwierciedla zakres kompetencji, jaki zostaje mu przypisany w konstytucji bądź w aktach normatywnych niższego rzędu. Częściej warunkowana jest siłą zaplecza parlamentarnego, jakim dysponuje premier. W przypadku rządu jednopartyjnego siła ta pozostaje znacząca, a premierem zwykle staje się lider rządzącego ugrupowania, co dodatkowo wpływa na wzmocnienie jego pozycji. W przypadku rządu koalicyjnego na znaczeniu zyskują liderzy poszczególnych partii tworzących koalicję, którzy dysponują swoistym potencjałem „szantażu politycznego" i tym samym osłabiają pozycję samego premiera.

O sile pozycji premiera świadczy niekiedy fakt, że dany system wyodrębnia się od pozostałych systemów i określa go wówczas mianem kanclerskiego[69]. Za cechy dystynktywne systemu kanclerskiego (najpełniej uwidocznionego w przypadku Republiki Federalnej Niemiec) uznaje się wówczas[70]:

1. szczególną pozycję kanclerza jako szefa rządu wyrażającą się tym, że wybierany jest on przez parlament oraz ponosi przed nim ograniczoną odpowiedzialność (ewentualne wotum nieufności może być tylko konstruktywne);
2. brak indywidualnej odpowiedzialności ministrów przed parlamentem i ograniczenie ich samodzielności w zakresie kierownictwa resortem (powinni oni realizować wytyczne kanclerza);
3. tryb wyższej konieczności ustawodawczej umożliwiający rządowi prowadzenie własnej polityki legislacyjnej w sytuacji, gdy nie ma on parlamentarnego poparcia (krytycy systemu kanclerskiego uznają to rozwiązanie za nieprawidłowe) [71].

3.2. System rządów prezydenckich

W systemie rządów prezydenckich prezydent stoi na czele rządu, który jest jedynym organem władzy wykonawczej, a rząd, któremu przewodzi prezydent, nie ponosi odpowiedzialności przed parlamentem. Ministrowie tego rządu mogą politycznie odpowiadać wyłącznie przed swoim bezpośrednim zwierzchnikiem, czyli prezydentem, co oznacza, że parlament nie może zdymisjonować rządu. Prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych, choć nie zawsze w formule elekcji bezpośredniej (najbardziej znany system prezydencjalny Stanów Zjednoczonych przewiduje wybór prezydenta przez kolegium elektorów, czyli w formule pośredniej)[72].

Model idealny systemu prezydenckiego odnosić można właściwie wyłącznie do systemu rządów Stanów Zjednoczonych. Wielu autorów do powyżej wymienionych cech pod-

[69] M. Domagała, *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) idem (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 119–134.

[70] Zob. W. Orłowski, op. cit., s. 133.

[71] B. Banaszak, *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentali ferenda*, „Przegląd Sejmowy", nr 3 (2006), s. 13.

[72] A. Lijphart, *Thinking about democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice*, Abingdon–New York 2008, s. 142–143.

stawowych prezydencjalizmu dołącza tedy kolejne: separację władzy legislacyjnej i wykonawczej na płaszczyźnie organizacyjnej (odrębne elekcje parlamentarna i prezydencka, niemożność łączenia mandatu parlamentarzysty z funkcją członka rządu, brak możliwości przedterminowego rozwiązania parlamentu) oraz funkcjonalnej (autonomia parlamentu w zakresie tworzenia prawa oraz autonomia prezydenta w zakresie jego wykonywania; brak odpowiedzialności politycznej egzekutywy przed parlamentem), system dwupartyjny oraz większościowy system wyborczy[73].

Andrzej Pułło podkreśla, że tkwiące u podstaw amerykańskiego systemu prezydenckiego zasady podziału władzy oraz równoważenia władz były i są sobie przeciwstawne, co wymusza przyjęcie prymatu jednej z nich oraz traktowanie drugiej jako pomocniczej. Zasadą nadrzędną została w tym przypadku zasada podziału władz[74]. Równowagę władz mają zaś zapewniać instytucje zwane „hamulcami", ale ich aktywność ograniczona musi być do chronienia ingerencji jednej władzy w kompetencje właściwe innej. System instytucji równoważących władze jest w konstytucji Stanów Zjednoczonych precyzyjnie określony, a same instytucje – szczegółowo wyliczone. Stąd też – w opinii A. Pułły – w przypadku sformułowania „kontroli i równowagi" (*checks and balances*) mówić powinno się właśnie o systemie, a nie o zasadzie[75].

Badacz postuluje także, by za cechy immanentne przynależne prezydencjalizmowi uznać następujące charakterystyczne elementy:

1. prawo kontroli sądowej jako część systemu *checks and balances*;
2. brak gabinetu w sensie konstytucyjnym;
3. dwuizbowość mającą duże znaczenie w systemie równoważenia władz[76].

3.3. Hybrydowe systemy rządów

Najwięcej naukowych dyskusji wzbudza wyodrębnienie pośredniego modelowego systemu rządów, który nawet na poziomie nazewnictwa nie może doczekać się kompromisu[77]. Oto bowiem uczeni piszą o systemach: semiprezydenckich[78], prezydencko-parlamentarnych[79] czy też prezydencko-premierowskich[80]. W ostatniej dekadzie coraz wyższą

[73] Por. M. Turek, *System prezydencki w praktyce politycznej USA*, (w:) J. Szymanek (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014, s. 245–278.

[74] A. Pułło, *System prezydencki*, (w:) M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Warszawa 1997, s. 62.

[75] Ibidem, s. 62–63.

[76] Ibidem, s. 64.

[77] M. Jarentowski, *Mieszany system rządów – definicje*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 272–273; idem, *System rządów Polski a modele systemów rządów*, (w:) M. Drzonek, A. Wołek (red.), *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, Kraków–Nowy Sącz 2009, s. 37–38.

[78] M. Duverger, *A New Political System Model – Semi-presidential Government*, (w:) A. Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, New York 1992, s. 142–149.

[79] M. S. Shugart, J. M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge –New York 1992.

[80] S. Gebethner, op. cit., s. 78.

frekwencję uzyskał także termin zracjonalizowany parlamentaryzm, która to racjonalizacja miała oznaczać osłabienie określonych funkcji instytucji publicznych charakterystycznych dla analizowanego modelu rządów parlamentarnych[81]. Nie wszyscy zresztą owe pośrednie formy rządów gotowi byli traktować na równi z pozostałymi dwoma typami idealnymi. Jean Blondel twierdził na przykład, że są one formami pośrednimi, charakterystycznymi dla transformacji ustrojowych, i w określonym czasie ewoluują ostatecznie ku „czystym" parlamentaryzmom lub prezydencjalizmom[82].

Uznając jednak za konieczne wyodrębnienie trzeciej kanonicznej formy rządów, przyjmuje się powszechnie, że w systemie rządów semiprezydenckich istnieje wprawdzie dualna egzekutywa, ale w jej ramach prezydentowi przysługują tylko niektóre funkcje rządzenia, choć może je sprawować bez konieczności uzyskiwania aprobaty rządu (premiera) i/lub parlamentu[83]. Ponadto prezydent wybierany jest w bezpośrednich wyborach powszechnych i z tego tytułu nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. Natomiast ministrowie wraz z premierem mogą ponosić taką odpowiedzialność zarówno przed parlamentem, jak i przed prezydentem[84]. Duże znaczenie ma tym samym dla semiprezydencjalizmu to, czy w danym momencie występuje zjawisko koabitacji, czy też nie. Jeśli prezydent ma poparcie większości parlamentarnej, większość funkcji rządzenia wypełnia samodzielnie, jeśli zaś większość parlamentarną mają reprezentanci opozycyjnego wobec głowy państwa obozu politycznego, na znaczeniu zyskują kompetencje premiera[85]. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że sytuacja taka sprzyja powstawaniu konfliktów pomiędzy segmentami władzy wykonawczej[86].

Systemem rządów, w którym jednoznacznie wskazuje się na dominującą rolę parlamentu (co w konsekwencji powoduje osłabienie pozycji ustrojowej rządu), jest z kolei system rządów zgromadzenia – współcześnie funkcjonujący w Szwajcarii. W takiej formule ustrojowej to parlamentowi przysługuje miano najwyższej władzy państwowej oraz związane z tym domniemanie kompetencji we wszystkich kwestiach, które nie zostały włączone w zakres kompetencyjny innych organów państwa. Dodatkowo odrzuca się w tym przypadku założenie o konieczności zapewnienia funkcjonalnego i organizacyjnego podziału władzy[87]. W systemie rządów zgromadzenia rząd nie tylko zostaje wybrany przez

[81] Por. J. Szymanek, *„Premierowska" odmiana systemu parlamentarnego*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 241; idem, *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy", nr 1 (2007), s. 35.

[82] J. Blondel, *Dual Leadership in the Contemporary World*, (w:) A. Lijphart (red.), *Parliamentary versus Presidential Government*, New York 1992, s. 162–172.

[83] R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, (w:) idem (red.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford 1999, s. 1 i n.

[84] M. Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*, „French Politics", t. 3, nr 3 (2005), s. 323–351.

[85] J. V. Poulard, *The French Double Executive and the Experience of Cohabitation*, „Political Science Quarterly", t. 105, nr 2 (1990), s. 243–267.

[86] T. Sedelius, J. Ekman, *Intra-executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semipresidentialism in Central and Eastern Europe*, „Government and Opposition", t. 45, nr 4 (2010), s. 505–530; T. Sedelius, O. Mashtaler, *Two decades of semi-presidentialism: issues of intra-executive conflict in Central and Eastern Europe 1991–2011*, „East European Politics", t. 29, nr 3 (2013), s. 109–134.

[87] P. Sarnecki, *Założenia systemu „rządów zgromadzenia" i możliwości ich adaptacji do przyszłej konstytucji RP*, (w:) A. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997, s. 148–151.

parlament, ale powinien także realizować jego politykę. Prowadzi to niektórych badaczy do konstatacji, iż rząd jest w tym systemie komitetem wykonawczym parlamentu[88]. Trzeba jednakże wyraźnie zaznaczyć, że część uczonych uznaje, że system rządów zgromadzenia jest tożsamy z szerokim ujęciem parlamentaryzmu, rozumianym jako forma ustroju państwa przeciwstawna prezydencjalizmowi[89].

Warto przypomnieć, że akademicka dyskusja dotycząca wyższości określonej formy rządów nad inną (chodzi głównie o relacje pomiędzy parlamentaryzmem a prezydencjalizmem) nie doczekała się ostatecznego i jednoznacznego rozstrzygnięcia. Część konstytucjonalistów i politologów stwierdziła wręcz, że o tym, który wariant ustrojowy powinny wybierać państwa wkraczające na ścieżkę demokratyzacji, powinny decydować względy tyleż konstytucyjne, co historyczne[90]. W istocie w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej przyjęto rozwiązania ustrojowe charakterystyczne dla modelu parlamentarno-gabinetowego, ponieważ ustrojodawcy – czego nawet szczególnie nie ukrywano – obawiali się zbyt silnego wzmocnienia pozycji prezydenta w systemie politycznym[91], co mogłoby – przynajmniej hipotetycznie – zagrozić budowanemu dopiero porządkowi demokratycznemu i zwiększyć prawdopodobieństwo nawrotu do praktyk autorytarnych.

Ciekawych dowodów obalających tę hipotezę dostarczył rosyjski politolog, Michaił Bieliajew, który argumentuje, że przyjęcie klasycznej parlamentarno-gabinetowej formy rządów oraz wzmocnienie tego zabiegu poprzez zastosowanie systemu wyborczego silnie dyskryminującego podmioty małe powoduje asymetrię pomiędzy władzą wykonawczą i ustawodawczą. To rady ministrów oraz premierzy przejmują większość kompetencji związanych z procesem rządzenia, parlamenty natomiast jedynie sygnują politykę narzuconą przez główny segment władzy wykonawczej[92]. Rola przewodniczącego rządu bywa czasem w takich warunkach ustrojowych zdecydowanie silniejsza aniżeli rola prezydenta w semiprezydencjalizmie bądź klasycznym prezydencjalizmie. A zatem z punktu widzenia dokonywania pierwotnych wyborów instytucjonalnych warunkujących w kolejnych poprzełomowych latach zasady funkcjonowania poszczególnych systemów politycznych, ustrojodawcy powinni byli skupiać się nie tylko na dylemacie: prezydencjalizm czy parlamentaryzm, ale także na sposobach ograniczania jednoosobowej władzy premiera w klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym.

[88] Zob. W. Orłowski, op. cit., s. 134.
[89] M. Kruk, op. cit., s. 19.
[90] J. A. Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, New York 2007, s. 32.
[91] O możliwych zagrożeniach, jakie niesie ze sobą implementacja reguł systemu prezydenckiego zob.: F. W. Riggs, *Presidentialism: A Problematic Regime Type*, (w:) A. Lijphart (red.), *Parliamentary versus Presidential Government*, New York 1992, s. 217–222.
[92] M. V. Beliaev, *Presidential powers and consolidation of new postcommunist democracies*, „Comparative Political Studies", t. 39, nr 3 (2006), s. 375–398.

4. Rząd jako organ władzy wykonawczej

Zadaniem egzekutywy, wyodrębnionej spośród innych władz, jest bezpośrednie zarządzanie sprawami państwa oraz praktyczna realizacja praw obywateli, a także egzekwowanie ich zobowiązań wobec państwa – z zastrzeżeniem, że odbywa się to w określonych ramach konstytucyjnych. Rozwiązania modelowe dotyczące samej konstrukcji ustrojowej władzy wykonawczej uzależnione są od przyjętego w państwie systemu rządów[93].

4.1. Powołanie oraz struktura rządu i funkcja jego przewodniczącego (premiera)

W parlamentarnym systemie rządów rząd, jak już wspominano wyżej, jest organem kolegialnym, który decyduje o strategicznych kierunkach realizowanej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Składa się na ogół z przewodniczącego rządu (zwanego niekiedy premierem lub też – nieco bardziej publicystycznie – szefem rządu) oraz ministrów, którzy ponoszą polityczną odpowiedzialność zarówno przed parlamentem, jak i przed przewodniczącym rządu[94]. Wewnętrzna struktura rządu jest jednak bardzo zróżnicowana[95].

W większości ustrojów przewiduje się – zwykle ograniczoną liczebnie – możliwość powoływania wiceprzewodniczących rządu. Stanowiska te mają jednak głównie wymiar prestiżowy, premierzy bowiem tylko w wyjątkowych przypadkach decydują się na przekazywanie swoich kompetencji innym członkom rządu (choćby miało mieć to wyłącznie tymczasowy charakter)[96]. Ministrowie zazwyczaj odpowiadają merytorycznie za określony dział administracji rządowej, a same działy wyszczególniane są wedle potrzeb i priorytetów, jakie aktualnie rządzący przydają określonym kwestiom. Niektórzy ministrowie są więc odpowiedzialni za zadania koordynacyjne i *stricte* urzędnicze, niektórzy jednak

[93] B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 391 i n.

[94] R. Mojak, *Prawnoustrojowa instytucjonalizacja odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezesem Rady Ministrów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, (w:) P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010, s. 328.

[95] Idem, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, (w:) A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2002.

[96] M. Grzybowski, *Pozycja ustrojowa wiceprezesa Rady Ministrów*, (w:) P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), op. cit., s. 290–292.

mogą pozostawać bez stałego przydziału kompetencji i wykonywać zadania bezpośrednio powierzone przez przewodniczącego rządu (nazywa się ich wówczas ministrami bez teki)[97]. Przewodniczący i wiceprzewodniczący rządu mogą pełnić jednocześnie funkcje ministerialne – o ile w przypadku przewodniczącego dzieje się to w sytuacjach niestandardowych, o tyle praktyka ta w odniesieniu do wiceprzewodniczących jest dość powszechna.

Niektórzy badacze uważają, że z punktu widzenia funkcjonalności całego systemu rządzenia w skład rządu należałoby także zaliczać – przykładowo, bo nie jest to katalog zamknięty – wiceministrów i sekretarzy stanu w poszczególnych ministerstwach[98]. Z perspektywy formalnoprawnej takie swoiste „rozszerzenie podmiotowe" rządu jawi się jednak jako nieuprawnione[99]. Ustrojodawcy często w ustawach zasadniczych wprost określają, kto wchodzi w skład rządu, i do bardzo rzadkich należą przypadki, w których wskazani zostają w tych miejscach inni członkowie aniżeli jego przewodniczący, wiceprzewodniczący i ministrowie. Warto jednak dodać, że dla procesów politycznych ogromne znaczenie ma nie tylko to, kto obejmuje stanowisko premiera, wicepremiera lub ministra, ale także to, kto piastuje w określonym ministerstwie najwyższe stanowiska kierownicze[100].

W modelowym parlamentarnym systemie rządów o powołaniu konkretnej osoby na stanowisko premiera decyduje wynik wyborów lub też czynione na jego podstawie uzgodnienia międzypartyjne[101]. Procedura powołania pozostaje bardzo zróżnicowana i może zakładać aktywny w niej udział innych podmiotów, na przykład prezydenta lub przewodniczącego parlamentu. Niezależnie jednak od tego osoba, która chce piastować urząd premiera, musi posiadać poparcie większości parlamentarnej (w wariancie optymalnym – większości bezwzględnej; w wariancie minimum – większości zwykłej). Nie mniej istotny pozostaje tutaj zwyczaj polityczny – w niektórych państwach (zwłaszcza o ugruntowanym systemie dwupartyjnym) kandydata na premiera partie polityczne prezentują jeszcze przed wyborami. W innych państwach kwestia ta jest rozstrzygana dopiero po przeprowadzonej elekcji[102].

Parlamentarne systemy rządów pozostają także zróżnicowane, jeśli chodzi o zakres uprawnień, które posiada premier, i o odpowiedzialność, którą ponosi on za kierowanie pracami rządu[103]. Ponieważ większość ustrojodawców to rząd czyni kolegialnym orga-

[97] P. Sarnecki, *Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999, s. 185–186; M. Giżyńska, *Minister, ministerstwo*, (w:) M. Chmaj (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, s. 87–93.

[98] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 140; H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 169–170.

[99] Podzielam w tym przypadku pogląd wyrażony w: A. Gwiżdż, *Rada Ministrów i administracja rządowa. Uwagi o przepisach rozdziału VI Konstytucji RP*, „Biuletyn Służby Cywilnej", nr 5–6 (1997), s. 14.

[100] G. Rydlewski, *Rządowy system decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002, s. 11–12.

[101] J. Wojnicki, *Pozycja Prezesa Rady Ministrów (w świetle Konstytucji z 1997 r. oraz praktyki konstytucyjnej)*, „Studia Politologiczne", t. 18 (2010), s. 146.

[102] T. A. Baylis, *Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe*, „World Politics", t. 48, nr 3 (1996), s. 297–300.

[103] J. Juchniewicz, *Prezes Rady Ministrów*, (w:) M. Chmaj (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 33–43.

nem wchodzącym w skład egzekutywy, może się wydawać, że pozycja premiera ma w tych przypadkach wyłącznie porządkowo-symboliczny charakter (sprowadza się do przewodniczenia obradom i reprezentowania rządu). Richard Rose słusznie podkreśla, że istotnym ograniczeniem strukturalnym jest na przykład to, że premier na posiedzeniach rządu dysponuje jednym głosem, podobnie jak wszyscy inni jego członkowie[104]. Tymczasem przynajmniej trzy kwestie decydują o tym, jaki zakres działań w obrębie określonego systemu ustrojowego wyznaczony zostanie premierowi: liczba jego dyskrecjonalnych uprawnień wynikających z obowiązujących przepisów prawa[105], kształt systemu partyjnego oraz umiejętności przywódcze.

Nieco inaczej problem ten ujmował Leszek Garlicki. Badacz podkreślał, że o pozycji premiera zaświadcza zakres przyznanych mu kompetencji w następujących obszarach: a) procesie tworzenia rządu i dokonywania w nim zmian; b) zakresie zadań i personalnej obsadzie ministerstw a także pozostałych organów centralnych; c) trybie prac rządowych; d) zarządzaniu pracami terenowej administracji rządowej; e) zwierzchnictwie nad kadrami administracji rządowej; f) nadzorze nad funkcjonowaniem samorządu terytorialnego[106].

4.2. Kompetencje rządu

Już na podstawie stosowanej przez konstytucjonalistów terminologii można orzec, że pojęcie kompetencji rządu nie jest pojęciem bezdyskusyjnym i wywołuje w środowisku naukowym liczne spory. Dość wspomnieć, że w niektórych miejscach mowa jest w tym kontekście nie o kompetencjach, ale o zadaniach rządu[107] lub funkcjach rządu[108]. Do tego dochodzi wielość klasyfikacji kompetencji rządu w konkretnych modelach ustrojowych[109] wynikająca – przynajmniej częściowo – z błędnego rozumienia istoty samej kompetencji, która – na co zwraca uwagę Marcin Matczak – może być definiowana dwojako.

Z jednej bowiem strony kompetencje opisuje się w odniesieniu do relacji poziomej. Badacze czynią tak wówczas, kiedy wykazują zależności pomiędzy niepodporządkowanymi sobie organami administracji publicznej. Podstawowym problemem jest w tym przypadku rozstrzygnięcie, który z organów powinien działać w konkretnej sprawie[110]. W analizach pozycji ustrojowej rządu przyjmuje to zwykle postać klasyfikacji, w której wyodrębnia się

[104] R. Rose, *Prime Ministers in Parliamentary Democracies*, „West European Politics", t. 14, nr 2 (1991), s. 9–24.
[105] Zob. M. Berek, *Konstytucyjne ramy wykonywania przez Prezesa Rady Ministrów funkcji przewodniczącego kolegialnego organu władzy publicznej*, (w:) E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015, s. 232–236.
[106] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 16, Warszawa 2012, s. 301–302.
[107] J. Juchniewicz, *Rada Ministrów*, (w:) M. Chmaj (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 51–59.
[108] P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, (w:) A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2002, s. 194–254.
[109] Por. M. Grzybowski, *W kwestii określenia kompetencji Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo", nr 5 (1995), s. 3–14.
[110] M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze 2004, s. 12.

kompetencje rządu w relacjach z parlamentem[111], w relacjach z głową państwa[112], w relacjach z władzą sądowniczą itd. Pragmatyczny wyraz znajduje relacja pozioma w rozstrzygnięciach sporów kompetencyjnych, które toczą ze sobą dwa organy administracji publicznej (przykładowo prezydent i rząd w warunkach koabitacji[113]).

Z drugiej zaś strony kompetencje można odnosić do relacji pionowej. Dzieje się tak wówczas, gdy rozważeniu podlega relacja pomiędzy podmiotem posiadającym kompetencję i podmiotem, który tej kompetencji podlega. Analizie poddany zostaje w tym przypadku zakres uprawnień organu administracji publicznej, który podejmuje działania wobec podmiotów administrowanych[114]. W odniesieniu do rządu analiza ta może być przeprowadzona w oparciu o następującą klasyfikację: kompetencje prawodawcze, nadzorcze, kontrolne, kreacyjne itp.

Trzeba jednak dodać, że równie uprawniona mogłaby być w tym przypadku także klasyfikacja stworzona przy uwzględnieniu kryterium podmiotowego, ponieważ – na co wskazuje Ryszard Mojak, powołując się na *casus* Rzeczpospolitej Polskiej – w parlamentarno-gabinetowym systemie rządów władza ustawodawcza kontroluje władzę wykonawczą, co wynika pośrednio z silnej pozycji ustrojowej parlamentu. Jeśli zatem chcieć by na poziomie kompetencyjnym rozpatrywać relacje między rządem a parlamentem, to w kwestii kompetencji kontroli, należałoby mówić o pionowym charakterze tej relacji[115].

Andrzej Kulig przyjmuje z kolei następujący podział kompetencji:

1. kompetencje inicjatywne w stosunku do innych organów państwa (na przykład prawo inicjatywy ustawodawczej[116], w tym jego wyłączność w odniesieniu do ustawy budżetowej);
2. kompetencje wykonawczo-realizacyjne względem aktów i decyzji innych organów państwowych;
3. kompetencje bieżącego kierownictwa państwowego;
4. kompetencje nadzorcze i kontrolne wobec organów, jednostek i instytucji niepodporządkowanych kierownictwu Rady Ministrów[117].

---

[111] L. Garlicki, *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, (w:) A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, organizacja i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997.

[112] Zob. D. Dudek, *Prezydent a rząd – rozdział kompetencji i zadań ustrojowych*, (w:) M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51 Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r.*, Warszawa 2010.

[113] J. de Raadt, *Contestable constitutions: Ambiguity, conflict, and change in East Central European dual executive systems*, „Communist and Post-Communist Studies", t. 42, nr 1 (2009), s. 83–101.

[114] M. Matczak, op. cit., s. 13.

[115] R. Mojak, *Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy", nr 3 (2008), s. 152.

[116] O tym szerzej w: K. Eckhardt, *Wpływ organów władzy wykonawczej na wewnątrzparlamentarne postępowanie ustawodawcze (w świetle Małej Konstytucji z 1992 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.)*, „Przegląd Sejmowy", nr 3 (2000); M. Mistygacz, *Rola rządu w procesie ustawodawczym (w systemie parlamentarnym)*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 282–295; idem, *Rządowa inicjatywa ustawodawcza po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Studia Politologiczne", nr 18 (2010), s. 261–285.

[117] A. Kulig, op. cit., s. 253.

4.3. Odpowiedzialność rządu

W doktrynie przyjmuje się dwoisty podział odpowiedzialności, jaką rząd ponosi za swoje decyzje. Ponosi on mianowicie odpowiedzialność polityczną oraz prawną[118].

Bożena Dziemidok-Olszewska wskazuje na to, że istotą odpowiedzialności politycznej jest

> ponoszenie przez piastunów władzy publicznej konsekwencji za zasadność (właściwość, stosowność) proponowanych i podejmowanych działań, a także za konkretne decyzje osoby ponoszącej taką odpowiedzialność oraz jednostki jej podlegające[119].

Autorka wyraźnie przy tym opowiada się za przyjęciem za zasadne rozróżnienia pomiędzy odpowiedzialnością polityczną a odpowiedzialnością parlamentarną – pierwszy termin jest bowiem znaczeniowo szerszy od terminu drugiego. W przypadku odpowiedzialności parlamentarnej mowa jest o jej egzekwowaniu przez parlament w sytuacji, gdy dochodzi do zakwestionowania sprawowania funkcji przez dany ośrodek decyzyjny (na przykład rząd) lub gdy dochodzi do ujawnienia znaczącej różnicy poglądów pomiędzy parlamentem (a zwłaszcza większością parlamentarną) a inną osobą lub innymi osobami sprawującymi funkcje publiczne na temat prowadzonej polityki. Odpowiedzialność polityczna (w szerokim tego sformułowania znaczeniu) obejmuje natomiast także możliwość jej wyegzekwowania przez inne podmioty, takie jak naród, wyborcy, partie polityczne, prezydent lub premier[120].

Odpowiedzialność parlamentarna rządu odnosi się bądź to do działalności indywidualnej ministrów oraz premiera lub ministrów z wyłączeniem premiera (odpowiedzialność indywidualna), bądź to do działalności kolegialnej całego rządu (odpowiedzialność solidarna)[121]. Niezależnie jednak od tego, czy odpowiedzialność ponoszona jest przez organ jednoosobowy, czy kolegialny, może ona przyjmować dwie formy: wotum zaufania oraz wotum nieufności[122].

Wotum zaufania znajduje zastosowanie przede wszystkim w momencie powoływania nowego gabinetu i jest dowodem na posiadanie wystarczającej większości parlamentarnej do popierania decyzji rządu. Zdarza się jednak niekiedy, że wotum zaufania spełnia swą funkcję symboliczną – przykładowo wtedy, gdy rząd chce sprawdzić, czy może liczyć na poparcie parlamentarnej większości. Dzieje się tak w przypadku zmian politycznych (na przykład rozpadu koalicji stanowiącej dotychczas zaplecze rządu) lub też w przypadku

[118] Por. W. Szyszkowski, Z. Witkowski, J. Galster, *Prawo konstytucyjne. Zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 1993, s. 123; Z. Szeliga, *Odpowiedzialność parlamentarzystów, prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003, s. 7–12.

[119] B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012, s. 61.

[120] Ibidem, s. 62. Por. także: R. Mojak, *Prawnoustrojowa instytucjonalizacja…*, s. 338–339.

[121] M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 65.

[122] T. Mołdawa, *Odpowiedzialność gabinetów i kryzysy rządowe – doświadczenia krajów Europy Zachodniej,* (w:) idem (red.), *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie profesora Eugeniusza Zielińskiego,* Warszawa 1999, s. 246.

forsowania konkretnych rozwiązań wywołujących opór wśród parlamentarzystów dotąd popierających rząd. Warto podkreślić, że nie we wszystkich systemach ustrojowych instytucja wotum zaufania niebędącego wyrazem poparcia dla rządu w momencie jego powstania znajduje swoje zastosowanie. Zdecydowanie częściej dotyczy też rządu jako organu kolegialnego niż indywidualnych ministrów[123]. Ponadto istnieje znacząca różnica w zakresie podmiotowym, jeśli chodzi o wnioskowanie o wyrażenie rządowi wotum zaufania. Przykładowo we Francji konieczna jest do tego odpowiednia uchwała podjęta przez członków rady ministrów, natomiast w Polsce – pozostaje to uprawnienie indywidualne premiera[124].

Formalnoprawne zasady dotyczące drugiej z form odpowiedzialności parlamentarnej rządu – to jest wotum nieufności – znacząco wpływają na ustrojową pozycję tego organu[125]. Może ono bowiem przybierać postać konstruktywną lub niekonstruktywną (w przypadku tego drugiego typu w literaturze często spotyka się także określenie zwykłego wotum nieufności).

W pierwszym przypadku wnioskujący powinien wskazać alternatywne – w jego opinii – rozwiązanie, które ma szansę realizacji w sytuacji, gdyby wotum nieufności udało się uchwalić. W praktyce większości systemów ustrojowych sprowadza się to do konieczności wskazania we wniosku o wyrażenie wotum nieufności dla rządu lub ministra potencjalnego następcy przewodniczącego rządu lub jednego z ministrów. Utrudnia to znacząco wyegzekwowanie parlamentarnej odpowiedzialności[126], ponieważ jeśli rząd wciąż posiada poparcie większości parlamentarzystów, szanse na wyrażenie wobec niego wotum nieufności ograniczone są do przypadków losowych. Sytuacja zmienia się jednak zasadniczo w przypadku niekonstruktywnego wotum nieufności. Nie istnieje wówczas konieczność przedstawienia kandydatów, którzy mogliby zastąpić bądź przewodniczącego rządu bądź też konkretnego ministra. Wniosek taki stosunkowo łatwo jest przeforsować, natomiast zdecydowanie trudniej zachować w takim układzie parlamentarno-gabinetową stabilność[127].

Leszek Garlicki wskazuje na to, że mechanizm egzekwowania odpowiedzialności parlamentarnej – poprzez przedłożenie wniosku o głosowanie nad wotum zaufania lub wotum nieufności – w przypadku posiadania przez rząd zaplecza parlamentarnego w postaci większości deputowanych gotowych go popierać jest instrumentem wyłącznie symbolicznym. Opozycja parlamentarna nie ma bowiem realnych szans na to, by złożone wnioski uzyskały akceptację skutkującą koniecznością podania się rządu, premiera lub ministrów

[123] Patrz szerzej: W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (votum zaufania, votum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993.

[124] A. Kulig, *Reguła większości a powoływanie rządu w wybranych systemach parlamentarnych*, (w:) P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), op. cit., s. 342.

[125] 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.

[126] Sławomir Patyra wskazuje na to, że wprowadzaniu tego mechanizmu do praktyki konstytucyjnej Republiki Weimarskiej towarzyszyły oskarżenia o próby podważenia istoty parlamentaryzmu. Zob. S. Patyra, *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy", nr 1 (2001), s. 10.

[127] M. Mistygacz, op. cit., s. 68.

do dymisji. Jedynym realnym środkiem proceduralnym wzmacniającym funkcję kontrolną opozycji parlamentarnej wobec rządu są natomiast pytania i interpelacje, które wszyscy posłowie mogą kierować do rządu lub określonych jego członków, oraz sprawozdania i oświadczenia, które rząd niekiedy zobligowany jest składać i nad którymi w niektórych systemach ustrojowych przeprowadza się parlamentarną debatę[128]. Powyższe uwarunkowania sprawiają, że kompetencje kontrolne parlamentu wobec rządu w wielu państwach są rzadko wykorzystywane[129].

Odpowiedzialność prawną politycy ponoszą z kolei za naruszenie prawa. Szczególnym jej rodzajem jest odpowiedzialność konstytucyjna obejmująca działania będące naruszeniem konstytucji lub ustaw w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania[130]. Oprócz odpowiedzialności konstytucyjnej sprawujący władzę mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności cywilnej i karnej, aczkolwiek w niektórych systemach ustrojowych członków rządu chronią w tym aspekcie określone – ograniczone czasowo do okresu wypełniania funkcji – immunitety. B. Dziemidok-Olszewska wskazuje na to, że instrumenty egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej wykorzystywane są bardzo rzadko – głównie wtedy, gdy inne środki zawodzą lub nie przyniosły oczekiwanych efektów[131].

[128] L. Garlicki, *Rada Ministrów: powołanie – kontrola – odpowiedzialność*…, s. 144.

[129] Taką tezę przyjmuje Branko Smerdel w pracach: B. Smerdel, *Odgovornost Vlade u Europskom kontekstu: Kako europske (parlamentarne) institucije „Rade svoj posao"*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu", t. 60, nr 3–4 (2010), s. 631–655; idem, *Ustrojstvo vlasti Republike Hrvatske. Nova ustavna rješenja i njihovi izgledi*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu", t. 51, nr 1 (2001), s. 5–21.

[130] J. Zaleśny, *Konstytucyjne koncepcje odpowiedzialności*, (w:) M. Kruk (red.), *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2006, s. 186–191.

[131] B. Dziemidok-Olszewska, op. cit., s. 63.

5. Rządy w demokracjach nieskonsolidowanych

Rozważania teoretyczne dotyczące przyjętych modelowych rozwiązań dotyczących konkretnych systemów rządów nie mogą abstrahować od realnych zachowań podmiotów politycznych, które mają wpływ na bieżące funkcjonowanie państwa, zwłaszcza w demokracjach nieskonsolidowanych[132]. Analizowany w niniejszej rozprawie obszar państw postjugosłowiańskich zaliczany jest bowiem do obszarów, w których można mówić co najwyżej o próbach zaaplikowania wzorców ustrojowych charakterystycznych dla demokratycznego państwa prawnego. Bardziej sceptyczni autorzy twierdzą nawet, że są to nie tyle próby dążenia do osiągnięcia pewnego ideału, co raczej próby maskowania realnych intencji politycznych poprzez odwołanie się do pewnych ugruntowanych koncepcji ustrojowych.

Transformacja systemów politycznych, która dokonała się państwach Europy Środkowej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry) oraz państwach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia), przebiegała w innych warunkach aniżeli transformacja w państwach postjugosłowiańskich. Na odśrodkowe tendencje prowadzące do wyodrębnienia się poszczególnych republik (w 1991 roku – Republik: Macedonii, Słowenii i Chorwacji; w 1995 roku – Bośni i Hercegowiny, w 2006 roku – Czarnogóry i Republiki Serbii) nałożyły się problemy gospodarcze i społeczne, a nade wszystko – konflikt zbrojny wciąż obecny w pamięci zbiorowej społeczności zamieszkujących region byłej Jugosławii. Wyjątkowo niski stopień zaufania do instytucji państwa oraz świadomość powszechności korupcji powodują, że normy prawne nie są podstawowym, a na pewno nie jedynym, wyznacznikiem wzorców postępowania obywateli i władz. Przeciwnie – liczne przykłady naruszania przepisów przez prominentnych polityków oraz wyjątkowo zła reputacja wymiaru sprawiedliwości skutkują dość swobodnym podejściem do kwestii przestrzegania norm prawnych, a w rezultacie – do uznawania prawa za „fasadę". Na te problemy nakłada się dodatkowo niestabilność instytucji ustrojowych warunkowana stosunkowo częstymi zmianami konstytucyjnymi.

Jeszcze do niedawna zarówno w obrębie nauk prawnych, jak i w obrębie nauk o polityce badacze zgodnie przyznawali, że wybór prezydenckiego systemu rządów w państwach inicjujących dopiero procesy demokratyzacyjne oraz nieposiadających ugruntowanych

[132] Model demokracji nieskonsolidowanej został przedstawiony między innymi w: T. D. Clark, *Beyond Post-Communist Studies. Political Science and the New Democracies of Europe*, New York–London 2002, s. 129–134.

tradycji demokratycznych, co wiąże się także z brakiem wzorców kultury politycznej, powoduje większe ryzyko nawrotu do praktyk autorytarnych[133]. Sprzyjać temu miały instytucjonalne uwarunkowania prezydencjalizmu, w tym zwłaszcza skupienie władzy wykonawczej w rękach jednoosobowego organu, jakim jest prezydent[134]. Jako empiryczne potwierdzenie tej tezy naukowcy powoływali się na liczne negatywne przykłady państw Ameryki Łacińskiej, w których wybór prezydenckiego systemu rządów powodował uzurpację uprawnień konstytucyjnych przez tamtejsze głowy państwa, oraz pozytywne przykłady państw europejskich (Republiki: Grecka i Portugalska), w których system parlamentarny wpływał na zwiększenie skuteczności i szybkości procesu demokratyzacji[135].

W polskiej literaturze tezę o wyższości systemów prezydenckich nad parlamentarnymi w państwach, w których dochodzi do demokratyzacji systemu politycznego, formułował między innymi Jerzy J. Wiatr. Wskazywał on na liczne argumenty empiryczne potwierdzające, że w przypadku wyboru prezydencjalizmu przez ustrojodawców państw przechodzących proces transformacji systemowej istnieje większe prawdopodobieństwo nawrotu do praktyk autorytarnych. Wśród argumentów wymieniał między innymi przykłady: a) sfałszowanie wyników prezydenckich na Ukrainie w 2004 roku, które doprowadziło do wybuchu tzw. „pomarańczowej rewolucji"; b) próby sfałszowania przez zwolenników Slobodana Miloševicia wyników wyborów prezydenckich, które odbyły się w Serbii i Czarnogórze w 2000 roku; c) gwałtowne zamieszki wywołane upadkiem piramid finansowych oraz oskarżeniami o sprawowanie autorytarnej władzy przez ówczesnego prezydenta Albanii Sali Berishę, które wybuchły w 1997 roku[136].

Argumenty te nie wytrzymały jednak próby czasu. Szczególnie symptomatyczne są tu dwa przypadki państw wymienianych przez J. J. Wiatra, w których ze względu na problemy z przestrzeganiem reguł demokratycznych zdecydowano o przeorientowaniu systemu rządów z prezydenckich lub semiprezydenckich na system parlamentarno-gabinetowy. W zamierzeniu ustrojodawców miało to zniwelować napięcia związane z przydaniem głowom państwa zbyt szerokiego zakresu uprawnień konstytucyjnych. I tak w Republice Albanii po międzynarodowej interwencji, która zapobiegła wybuchowi wojny domowej w 1997 roku, przyjęto nową konstytucję, w której pierwszym artykule system rządów wprost określono mianem parlamentarnego. Podobnie na Ukrainie na mocy nowelizacji konstytucji dokonanej po wydarzeniach określanych mianem „pomarańczowej rewolucji" ustrojodawca postanowił o odejściu od semiprezydenckiego systemu rządów na rzecz przyjęcia zasad systemu parlamentarno-gabinetowego.

---

[133] Zob. J. Linz, *Wady systemu prezydenckiego*, (w:) P. Śpiewak (red.), *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, Warszawa 2005, s. 195–212.

[134] Argumenty te były formułowane niekiedy nawet w stosunku do systemu semiprezydenckiego: J. Wojnicki, *Parlamentaryzm czy semiprezydencjalizm – spór o wybór formy ustroju*, (w:) T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003.

[135] A. Stepan, C. Skach, *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism*, „World Politics", t. 46, nr 1 (1993), s. 1–22; idem, *Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective*, (w:) J. Linz, A. Valenzuela (red.), *The Failure of Presidential Democracy: Comprative Perspective*, Baltimore 1994, s. 119–136.

[136] J. J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Warszawa 2006, s. 129–131.

Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku – to jest w Republice Albanii i na Ukrainie – zmiany nie przyniosły jednak spodziewanych efektów. Mówiąc wprost: uznanie za podstawę ustroju konstytucyjnego systemów rządów parlamentarnych nie doprowadziło w tych państwach do stabilizacji sytuacji politycznej i do ugruntowania zasad demokratycznego państwa prawnego[137].

Przytoczone powyżej przykłady każą zatem zakwestionować tezę o bezpośredniej relacji pomiędzy stabilnością polityczną oraz poszanowaniem reguł demokratycznego państwa prawnego a przyjętym systemem rządów. Być może z jednej strony prezydencjalizm i semiprezydencjalizm w istocie sprzyjają umocnieniu jednoosobowej władzy (przykład Republiki Chorwacji oraz Federacyjnej Republiki Jugosławii, na czele których w latach 90. stali Franjo Tuđman oraz Slobodan Milošević, wydaje się tu być także znamienny), ale z drugiej strony okazuje się, że reguły tkwiące u podstaw systemu parlamentarno-gabinetowego nie są żadnym gwarantem stabilności ustrojowo-politycznej państwa.

Wyżej przytoczony argument mieści się w nurcie argumentacji empirycznej. Niemniej jednak warte zastanowienia jest i to, czy problem z oceną przydatności poszczególnych systemów rządów do specyficznej sytuacji państw, w których dochodzi do transformacji systemu politycznego, nie jest także problemem natury teoretycznej. Chodzi tu zwłaszcza o kryteria kwalifikacji określonych systemów rządów do wyodrębnionych wcześniej kategorii: prezydencjalizmu, semiprezydencjalizmu i parlamentaryzmu.

W literaturze przedmiotu podnosi się problem przystawalności klasyfikacji systemów rządów do realiów państw Europy Środkowej i Wschodniej[138]. Problematyczne jest zwłaszcza kwalifikowanie systemów do grupy prezydencjalnej. Część badaczy uważa, że system prezydencki w modelowym ujęciu charakterystyczny jest wyłącznie dla ustroju Stanów Zjednoczonych i zasadza się nie tylko na urzeczywistnieniu reguły separacji władz na płaszczyźnie organizacyjnej oraz funkcjonalnej[139], ale na całym mechanizmie równoważenia władz określanym mianem *checks and balances*, a obejmującym także niekwestionowaną autonomię Sądu Najwyższego czy też szeroki zakres kompetencji stanowych wynikający z federacyjnej struktury państwa.

Bliższy tradycji ustrojowej niektórych państw Europy Środkowej i Wschodniej wydaje się system semiprezydencki, choć i tutaj kwalifikacja poszczególnych państw wywołuje

[137] W Republice Albanii od 2009 roku panował swoisty klincz polityczno-konstytucyjny wyrażający się w bojkocie prac parlamentu przez ugrupowania opozycyjne. Punktem zwrotnym okazały się protesty z przełomu 2010 i 2011 roku, które opozycja organizowała, zarzucając rządzącym fałszowanie wyników wyborów oraz korupcję. 21 stycznia 2011 roku w trakcie protestów Gwardia Republikańska zaczęła strzelać do protestujących, śmiertelnie raniąc troje demonstrantów (zob. P. Żukiewicz, *Deficyt polityki społecznej w warunkach kryzysu gospodarczego. Zarys problematyki na przykładzie państw Bałkanów Zachodnich*, Poznań 2013, s. 109–110). Jeszcze bardziej dramatyczne wydarzenia miały miejsce na Ukrainie po tym, jak w 2014 roku urzędujący prezydent Wiktor Janukowycz odmówił sygnowania umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską, czym spowodował zainicjowanie obywatelskiego protestu nazywanego w dyskursie medialnym „Euromajdanem". Kulminacją tych protestów stały się tragiczne w skutkach walki służb mundurowych z protestującymi w dniach 18–20 lutego 2014 roku, które zakończyła dopiero ucieczka prezydenta z kraju.

[138] T. Mołdawa, *Konstytucjonalizm państw Europy Środkowo-Wschodniej*, (w:) idem (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 13 i n.

[139] M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 128–133.

spory i kontrowersje. Przytaczany już przykład Republiki Albanii jest tego najlepszym dowodem. W wielu pracach autorzy utrzymują, że system rządów w tym państwie w latach 1991–1997 należałoby określić właśnie mianem semiprezydenckiego. Tymczasem analiza przepisów ustawy konstytucyjnej z 1991 roku nie daje po temu wystarczających przesłanek.

Zasadna wydaje się natomiast argumentacja tych uczonych, którzy miano semiprezydencjalizmu rezerwują dla chorwackiego systemu rządów w latach sprawowania władzy w tym państwie przez prezydenta F. Tuđmana (na mocy obowiązującej wówczas konstytucji głowa państwa miała prawo do powoływania i odwoływania premiera, wicepremiera oraz poszczególnych ministrów), ale i w tym przypadku pojawiają się w naukowej dyskusji głosy badaczy, którzy twierdzą, że szeroki zakres konstytucyjnych uprawnień sam w sobie nie pozwalałby jeszcze chorwackiemu prezydentowi na sprawowanie władzy w sposób jawnie autorytarny. Siła jego prezydentury nie wiązała się bowiem z przyjęciem określonego systemu rządów, ale z anihilacją zasady trójpodziału władz wyrażającą się choćby w podporządkowaniu sobie – poprzez działania pozaprawne – wymiaru sprawiedliwości (w tym zwłaszcza Sądu Konstytucyjnego). Krzysztof Krysieniel wprost pisze o tym, że wielokrotne delikty konstytucyjne popełniane przez F. Tuđmana nigdy nie spotkały się z reakcją organów kontrolnych oraz reakcją przedstawicieli pozostałych władz, ponieważ większość z tych stanowisk była obsadzona przez zwolenników prezydenta akceptujących i dopuszczających taki stan rzeczy[140].

Także w przypadku Republiki Serbii pod rządami S. Miloševicia można mówić o faktycznym zerwaniu z zasadą trójpodziału władzy z uwagi na to, że ówczesna serbska legislatywa nie spełniała przypisanych jej funkcji. Serbska konstytucjonalistka, Vesna Rakić-Vodinelić, stwierdza jednoznacznie, że w czasach Miloševiciowskiego autorytaryzmu wymiar sprawiedliwości poddany był presji dowolnego i arbitralnego interpretowania przepisów prawa przez rządzących polityków, ideologizacji procesu stanowienia prawa, upolitycznieniu dużej części środowiska sędziowskiego oraz wykazywał się brakiem reakcji na sprzeczne z prawem działania dotyczące prywatyzacji majątku, na intensyfikację działalności zorganizowanych grup przestępczych oraz wreszcie na zbrodnie wojenne popełniane w latach 90. na terytorium Republiki Serbii[141].

Podobne opinie – w perspektywie porównawczej – wyraża Dominika Mikucka-Wójtowicz, która twierdzi, że dominująca rola prezydentów F. Tuđmana w Chorwacji oraz S. Miloševicia w Serbii wynikała nie tyle z przesłanek ustrojowych, co z przesłanek osobowościowych i kontekstualnych[142]. Konstytucje obu krajów przyjęte na początku lat 90. zapewniały bowiem w warstwie proceduralnej system zabezpieczeń chroniących ustrój państwa przed tendencjami autorytarnymi, które potencjalnie przejawiać mogli niektórzy

[140] K. Krysieniel, *Wpływ powszechnych wyborów prezydenckich na system partyjny w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010, s. 126.

[141] V. Rakić-Vodinelić, *Anatomija razaranja treće državne vlasti u Srbiji*, „HERETICUS – Časopis za preispitivanje prošlosti", nr 1 (2010), s. 14.

[142] D. Mikucka-Wójtowicz, *Przesłanki wyboru i funkcjonowanie reżimów semiprezydenckich w Serbii i Chorwacji w latach dziewięćdziesiątych*, „Studia Polityczne", nr 26 (2010), s. 29–62.

rządzący, ale zabezpieczenia te okazały się niewystarczające w obliczu dążenia obu wymienionych prezydentów do skupienia jak najszerszego zakresu władzy w swoich rękach oraz – co wydaje się nie mniej istotne, a często w dyskusjach akademickich jest pomijane – przy powszechnym poparciu, jakie dla takich praktyk wyrażała większość społeczeństwa z uwagi na konflikty zbrojne, które trawiły w latach 90. region byłej Jugosławii (akceptacja autorytaryzmu i wtórności obowiązującego porządku prawnego wobec konieczności mobilizacji w obliczu zagrożeń zewnętrznych)[143].

Wydaje się zatem, że spór dotyczący większej lub mniejszej wartości wyboru określonego systemu rządów – zakładając ich dwa modelowe ujęcia w postaci prezydencjalizmu i parlamentaryzmu oraz szereg wariantów pośrednich – w państwach wkraczających na ścieżkę transformacji systemowej ma znaczenie wtórne wobec konieczności zagwarantowania w tych państwach urzeczywistnienia zasad kontroli i równowagi władz oraz przestrzegania przez podmioty uczestniczące w rywalizacji politycznej ustanowionych reguł demokratycznego państwa prawnego. Zaprezentowane argumenty empiryczne i teoretyczne świadczą bowiem o tym, że u podłoża destabilizacji systemów ustrojowo-politycznych państw postjugosłowiańskich (a także w szerszej perspektywie porównawczej – państw Europy Środkowej i Wschodniej) nie leżą pierwotne wybory instytucjonalne, ale próby uzurpacji nieprzynależnych danym organom w określonych ramach ustrojowych uprawnień oraz będące tego konsekwencją nierespektowanie i nieposzanowanie obowiązujących przepisów prawa.

***

W rozdziale wskazałem na podstawowe różnice w rozumieniu pojęcia rządu w ujęciach: wąskim, szerokim i pośrednim. W dalszej części pracy konsekwentnie staram się używać tego terminu w ujęciu *sensu stricto*, choć wyjątkowo w rozdziale poświęconym tradycjom ustrojowym poszczególnych państw regionu nawiązuję czasem do niektórych instytucji para- i protorządowych, które współcześnie zaliczyć należałoby do kategorii rządu w rozumieniu *sensu largo.*

Zwracałem także wielokrotnie uwagę na nieadekwatność standardowej klasyfikacji systemów rządów. Obecnie o systemie prezydenckim można mówić wyłącznie w odniesieniu do systemu ustrojowego Stanów Zjednoczonych, równie rzadko we współczesnych państwach występuje klasyczny parlamentarny system rządów. Mnogość systemów mieszanych sama w sobie jest więc wyzwaniem analitycznym i teoretycznym wymagającym osobnego opracowania. Dla klarowności wywodu przyjmuję dalej, że celem ustrojodawców państw postjugosłowiańskich było stworzenie ram ustrojowych ustanawiających parlamentarno-gabinetowy system rządów.

Strukturę rządu uznaję za monolityczną, jeśli w jego ramach nie występują inne organy, w skład których wchodzą jedynie wybrani członkowie rządu. W innych przypadkach

[143] Zob. też. P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne w Serbii po przemianach ustrojowych I dekady XXI wieku*, (w:) A. Kasińska-Metryka (red.), *Dylematy współczesnego przywództwa w Europie. Analiza na wybranych przykładach*, Kielce 2014, s. 169–192.

strukturę tę określam mianem dwu- lub trzypoziomowej. Staram się zwracać uwagę na kwestie różnicujące status poszczególnych członków rządu oraz wskazać na te przepisy prawa, które mogą wzmacniać lub osłabiać pozycję przewodniczącego rządu.

W kwestii kompetencji przyjmuję przedmiotową ich klasyfikację, wyodrębniając kolejno kompetencje: a) wykonawcze – związane z wykonywaniem ustaw oraz kreowaniem określonej polityki państwa (wewnętrznej i zagranicznej), b) wnioskodawcze – związane z możliwością wpływania na funkcjonowanie parlamentu poprzez inicjowanie określonych procedur, c) prawodawcze – związane z możliwością stanowienia prawa, d) kreacyjne – związane z możliwością uczestnictwa w procedurze powoływania osób na określone stanowiska, e) kontrolne i nadzorcze – związane z możliwością bieżącego kontrolowania działalności innych organów państwa, f) opiniodawcze – związane z możliwością wydawania opinii w niektórych kwestiach będących w kompetencji innych organów państwa. Odpowiedzialność rządu rozpatruję natomiast na dwóch poziomach: politycznym i prawnym.

Zwracam jednocześnie uwagę, na to, że analiza przyjętych rozwiązań ustrojowych ma wymiar poznawczy i eksplanacyjny wyłącznie w tych przypadkach, w których rządzący przestrzegają zasad demokratycznego państwa prawnego oraz kontroli i równowagi władz. W innym wypadku zdecydowanie większą rolę odgrywają w działaniach organów państwa czynniki pozaprawne, których analiza leży w gestii przedstawicieli innych aniżeli nauki prawne dyscyplin naukowych.

Rozdział II.

Rządy w państwach postjugosłowiańskich w ujęciu prawnohistorycznym

Powstanie pierwszych podmiotów quasi-państwowych na obszarach dawnej federacji jugosłowiańskiej historycy datują na przełom VII i VIII wieku, kiedy to wyłoniły się Księstwa Raszki, Zety, Duklji i Zahumlja oraz Chorwacji. Do przełomu XI i XII wieku pozostawały one pod zwierzchnią władzą Cesarstwa Bizantyńskiego i to właśnie tamtejszy system sprawowania rządów – inspirowany dokonaniami Dioklecjana i zakładający przyznanie imperatorowi wszelkich prerogatyw – stał się dla książąt słowiańskich wzorcem, który próbowano aplikować w lokalnych realiach. Jak podkreślają uczeni, nawet po tym, gdy księstwa te uzyskały w XI i XII wieku polityczną suwerenność, ich władcy przejmowali symbole charakterystyczne dla władzy w Konstantynopolu: odpowiednie stroje a nawet wzorce instytucji[144].

Wyodrębnienie się dwóch trajektorii historycznego rozwoju księstw słowiańskich w tym rejonie Europy nie zmieniło zanadto ukształtowanego przez kilka wieków wzorca silnej władzy panującego przywódcy. Przyjęcie przez Chorwację chrześcijaństwa z Rzymu (potwierdzone *notabene* uznaniem alfabetu łacińskiego za obowiązujący na tym obszarze)[145] nie spowodowało bowiem odwrotu od wcześniejszego modelu ustrojowego. Inspirację stanowili w tym przypadku jednak Karolingowie oraz władcy Świętego Cesarstwa Rzymskiego, a przejawem chęci koncentracji uprawnień władczych było dążenie przez chorwackiego księcia Tomislava I do koronacji, która ostatecznie nastąpiła w 925 roku[146]. Kulturowy podział, który się wówczas dokonał, miał swoje daleko idące konsekwencje.

W analizie historycznej ustrojów państwowych trudno wykazać wyraźne zbieżności ze współczesnym modelem ustrojowym państw postjugosłowiańskich. To, na co warto zwrócić uwagę, to z pewnością stopniowe formowanie się – wedle zróżnicowanych trajektorii – zrazu protorządowych, a następnie *stricte* rządowych instytucji, których zadaniem było prowadzenie bieżącej działalności administracyjnej. Były to instytucje podporządkowane władzy monarszej lub zewnętrznej władzy zwierzchniej i jako takie nie posiadały szerokiej autonomii.

---

[144] D. Wybranowski, *Tradycje historyczne władzy wykonawczej i jej ewolucja w wybranych państwach Bałkanów Zachodnich po 1989 roku (Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Serbia, Czarnogóra)*, (w:) M. Drzonek, A. Wołek (red.), *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, Kraków–Nowy Sącz 2009, s. 207–208.

[145] Chorwacki książę Borna przyjął – jako wasal Karola Wielkiego – chrzest w 805 roku z rąk duchownych państwa Franków. Zob. A i. L. Garliccy, *Wstęp*, (w:) *Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.*, Warszawa 1995, s. 3.

[146] D. Pavličević, *Historia Chorwacji*, Poznań 2004, s. 30–45.

1. Instytucje protorządowe i rządy do początku XX wieku

W dalmatyńskiej Chorwacji na czele państwa stał książę noszący tytuł komesa, a od X wieku – tytuł króla. Jego najbliższe otoczenie stanowili pretorianie, książę był natomiast najwyższym wodzem, sędzią, właścicielem ziemi oraz poborcą należnych danin[147]. Istotną rolę odgrywali w państwie żupani dworscy (do tej kategorii zaliczano: palatyna, komornika, koniuszego, czasznika, szczytnika, skrabnika i kapelana) oraz żupani terytorialni oddelegowani do zarządzania na terenach dziesięciu (w X wieku) żupanii[148]. Już ten funkcjonalny podział nasuwa skojarzenia ze współczesnym zadaniowym przypisaniem ministrom rządów określonych kompetencji wobec kierowanych przez siebie działów administracji.

W 1102 roku na króla Chorwacji został koronowany wywodzący się z węgierskiej dynastii Arpadów Koloman. W 1301 roku dynastia Arpadów wygasła. Tron chorwacki obejmowali kolejno królowie: Karol Robert, Ludwik Węgierski, Zygmunt Luksemburski i Maciej Korwin. Władza królewska nie była jednak silna. Rządy na terenach Chorwacji sprawowali faktycznie magnaci[149].

W 1491 roku wojska tureckie pokonały Chorwatów w bitwie na Krbavskim Polu, a bitwa ta rozpoczęła trwającą bez mała dwieście lat wojnę chorwacko-turecką. W tym samym roku król Władysław II podpisał traktat, który potwierdzał prawo Habsburgów do tronu Węgier i Chorwacji. Ostatecznie dynastia Habsburgów objęła władzę nad Chorwacją w 1515 roku. Nie zdołała jednak jej ochronić przed najazdami tureckimi. Część ziem chorwackich udało się wyzwolić spod jarzma tureckiego dopiero w bitwie pod Wiedniem w 1683 roku[150].

Na mocy uchwalonej w 1712 roku „Sankcji pragmatycznej" Chorwaci zobowiązali się do uznawania za swoich władców członkiń linii żeńskiej austriackiej dynastii panującej. Dało to podstawy do objęcia chorwackiego tronu w 1740 roku przez cesarzową Marię Teresę. W 1767 roku cesarzowa, chcąc ograniczyć w Chorwacji wpływy zgromadzenia przedstawicieli ludności (*saboru*) oraz poszczególnych żupanów, powołała **Chorwacką Radę Królewską**, która miała być organem wykonawczym w stosunku do wydawanych

[147] T. Wasilewski, W. Felczak, *Historia Jugosławii*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk– Łódź 1985, s. 54.
[148] Ibidem, s. 54–55.
[149] J. Karp, M. Grzybowski, op. cit., s. 10.
[150] Ibidem.

przez nią dekretów. Wchodzący w skład Rady Królewskiej ministrowie ponosili odpowiedzialność wyłącznie przed monarchinią[151].

Wydarzenia związane z rewolucją francuską i symptomy niezadowolenia ludności chorwackiej spowodowały, że kolejny monarcha, Leopold II, przywrócił w 1790 roku instytucję *saboru*. Zwołany wówczas parlament podjął uchwałę o powołaniu **wspólnego chorwacko-węgierskiego rządu**, który mógłby stanowić przeciwwagę dla centralizmu austriackiego. Podobnie postąpiono z parlamentami, które odtąd miały obradować wspólnie. Działania te doprowadziły w konsekwencji do potraktowania Chorwacji jako części składowej Węgier i do wzrostu nastrojów antywęgierskich na terenach chorwackich. Przejawem niezadowolenia Chorwatów było zwołanie w 1848 roku wielkiego zgromadzenia narodowego. W uchwalonych wówczas „Życzeniach narodu" pojawiło się wezwanie do powołania rządu odrębnego od węgierskiego. Cesarz Franciszek Józef nie uznawał jednak żadnych autonomicznych decyzji podjętych przez Chorwatów i w krótkim czasie zlikwidował większość instytucji świadczących o jakiejkolwiek chorwackiej odrębności[152].

Nie zachowały się dokumenty, na bazie których historycy mogliby odtworzyć zarys ustroju politycznego pierwszego państwa serbskiego. Wiadomo jedynie, że na jego czele stał książę, a otaczali go żupani, bojarzy i *vlasteli*. Do kompetencji księcia należało z pewnością egzekwowanie danin i innych powinności poddanych na rzecz władcy. W sąsiedniej Zecie książę (później król) musiał się dzielić częścią swoich uprawnień z ogólnym zebraniem ludności wolnej. Podobnie jak w Chorwacji, także w Zecie na swoich posiedzeniach gromadzili się urzędnicy oraz wyższe duchowieństwo. *Sabory* obradowały nawet częściej niż organizowane były zebrania ludności wolnej[153].

Serbia umocniła swoją pozycję pod koniec XII wieku – zwieńczeniem starań o konsolidację państwowości stała się w 1217 roku koronacja króla Stefana Nemanji, który koronę otrzymał z rąk papieża. Jacek Wojnicki źródeł parlamentaryzmu serbskiego doszukuje się jednak w XIV wieku. Podczas zjazdu przedstawicieli serbskiej szlachty odbywającego się w 1349 roku w Skopje koronowany trzy lata wcześniej na cara Serbów i Greków Stefan Dušan ogłosił zbiór praw serbskich – *Zakonik*[154]. Była to kodyfikacja słowiańskiego prawa zwyczajowego, zawarto w niej uregulowania dotyczące serbskiego systemu feudalnego, a także określono szeroki zakres kompetencji *saborów*[155].

W 1389 roku po przegranej bitwie na Kosowym Polu Serbia na prawie pięć stuleci stała się częścią Imperium Osmańskiego. Początkowo próbowano jeszcze wykorzystać słabość państwa tureckiego, które krótko po ekspansji na Bałkanach pogrążyło się w wojnie domowej. Książę Stefan IV Lazarević zdołał uzyskać kontrolę nad częścią ziem serbskich[156]. Dzięki swojej politycznej aktywności nie tylko zjednoczył część serbskich ziem pod swoim panowaniem, ale zdołał też przeprowadzić reformę administracyjną państwa. Sprawami

[151] Ibidem, s. 11.
[152] Ibidem, s. 12.
[153] T. Wasilewski, W. Felczak, op. cit., s. 71.
[154] J. Wojnicki, *System konstytucyjny Serbii*, Warszawa 2013, s. 5.
[155] Ibidem.
[156] T. Wasilewski, W. Felczak, op. cit., s. 153–155.

wewnętrznymi zajmował się urzędnik zwany komesem palatynem, wojskowość podlegała wojewodzie, za sprawy zagraniczne oraz sądownictwo odpowiadał logoteta (kanclerz), istniał ponadto urząd *protovestijara*, któremu podlegały kwestie finansów. Dużą rolę odgrywali także sędzia dworski i zarządca dworu[157]. Była to już struktura w dużej mierze przypominająca działy administracji rządowej znane ze współczesnych systemów ustrojowych.

Dopiero na początku XIX wieku na ziemiach serbskich wybuchło powstanie antytureckie, co z kolei spowodowało ustanowienie serbskich organów władzy państwowej[158]. Najwyższą władzę sprawowała *skupština* (zgromadzenie) będąca organem przedstawicielskim narodu, w skład którego wchodzili członkowie rady rządowej, wojewodowie, książęta, a także przedstawiciele stanu chłopskiego, kupieckiego oraz duchownego. Do kompetencji wspomnianej **rady rządowej** należały takie kwestie, jak: organizacja sądownictwa, pobór podatków, tworzenie armii i nadzór nad nią oraz sprawy zagraniczne[159].

W 1829 roku Turcja przyznała Serbii autonomię, a sześć lat później uchwalono pierwszą serbską konstytucję – *Sretenjski ustav*. Władzę na terytorium autonomicznym sprawował książę, ale przewidywano powołanie przez niego **rady**. Książę wraz z radą mieli posiadać zarówno uprawnienia ustawodawcze, jak i wykonawcze. Raz w roku miało być zwoływane Zgromadzenie Narodowe, w skład którego wchodzili najznamienitsi obywatele. Jego kompetencje były jednak ograniczone i sprowadzały się do akceptacji budżetu oraz składania petycji[160].

Wojna krymska z lat 1853–1856 nie zmieniła statusu serbskiej autonomii. Poważna reforma konstytucyjna nastąpiła dopiero trzynaście lat później. W 1869 roku podczas obrad *skupštiny*, które odbywały się w Kragujevacu, przyjęto nową konstytucję określającą Serbię mianem monarchii konstytucyjnej. Oprócz władzy ustawodawczej monarcha sprawował także władzę wykonawczą. Czynił to za pośrednictwem powoływanego przez siebie **rządu**, który nie ponosił żadnej odpowiedzialności przed parlamentem[161].

Kolejne konstytucje – z 1889 oraz z 1901 roku (przyjęte już po kongresie berlińskim gwarantującym Serbii całkowitą niepodległość) – były odzwierciedleniem sporu kompetencyjnego pomiędzy monarchą a parlamentem. Pozycja ustrojowa rządu w każdym z tych aktów prawnych pozostawała drugorzędna – był to po prostu organ, przy pomocy którego król sprawować miał swoją władzę wykonawczą. Jednakże w konstytucji z 1889 roku poszerzono zakres odpowiedzialności politycznej rządu – odtąd miał on odpowiadać nie tylko przed królem, ale także przed parlamentem.

Początki państwowości czarnogórskiej uczeni datują na IX wiek. Tadeusz Wasilewski i Wacław Felczak utrzymują, że samodzielne państwo czarnogórskie stało się faktycznie niepodległe pod koniec XVIII wieku[162]. Za pierwszą czarnogórską ustawę zasadniczą

[157] Ibidem, s. 157.
[158] Zob. szerzej: M. Dymarski, *Konflikty na Bałkanach w okresie kształtowania się państw narodowych w XIX i na początku XX wieku*, Wrocław 2010, s. 46–51.
[159] J. Wojnicki, op. cit.
[160] Ibidem, s. 6.
[161] Ibidem.
[162] T. Wasilewski, W. Felczak, op. cit., s. 226.

uznaje się *Opšti zemaljski zakonnik* („Ogólny Państwowy Kodeks"). Określono w nim zasady ustroju państwowego, zakres praw cywilnych oraz reguły poboru podatków, powierzono także Senatowi funkcję najwyższej instancji sądowej[163].

W 1878 roku na kongresie berlińskim proklamowano niezawisłość Czarnogóry. Rok później dokonano kilku ważnych korekt ustrojowych: zniesiono Senat i – co szczególnie istotne – utworzono instytucję pararządową składającą się z pięciu ministrów. Nowy organ, jakim była ośmioosobowa **Rada Państwa**, zyskał nawet status organu władzy ustawodawczej, ale – jak stwierdzają badacze – nie miała ona realnego znaczenia, ponieważ pełnia władzy absolutnej należała wciąż do księcia Mikołaja I[164]. W 1905 roku ustanowił on nową konstytucję, dla której wzorzec stanowiła serbska ustawa zasadnicza sprzed szesnastu lat (z 1889 roku). Na jej mocy wyłoniono pierwszy czarnogórski parlament[165].

Początki państwowości bośniackiej wiązać należy z ziemią Hum, która funkcjonowała jako odrębny byt polityczny co najmniej od początków X wieku. Od koronacji na króla Chorwacji węgierskiego władcy Kolomana (1102) bośniackie ziemie stały się pełnoprawną częścią ówczesnych Węgier. Bośniaccy banowie potrafili jednak wykorzystać konflikt pomiędzy Węgrami a Bizancjum do rozszerzenia zakresu swojej samodzielności. Krzysztof Krysieniel podkreśla, że ban Kulin już w 1180 roku zerwał więzi wasalne z Bizancjum i stał się władcą praktycznie niepodległego państwa. W czasach panowania bana Kulina pojawiły się w Bośni pierwsze formalne struktury władzy centralnej i lokalnej. Najszerszym zakresem uprawnień dysponowali ban oraz *sabor* – zgromadzenie wszystkich możnowładców pod przewodnictwem bana[166].

Ukształtowany pod panowaniem tureckim system milletów (wspólnot religijnych rządzących się własnymi prawami pozostającymi jednak pod zwierzchnią władzą sułtana) spowodował, że za źródła powszechnie obowiązującego prawa uchodziły w tamtych czasach przede wszystkim księgi religijne. Muzułmanów obowiązywało prawo szariatu oraz regulacje prawa sułtańskiego. Chrześcijanie podporządkowywali się przepisom wywiedzionym ze Starego i Nowego Testamentu, a także wydawanym przez władzy kościelne lub cerkiewne. Wspólnoty żydowskie przestrzegały zaś przepisów zawartych w Starym Testamencie i Talmudzie. Nieograniczoną władzę w milletach sprawował jednakże wciąż sułtan, a funkcje wykonawcze powierzone były centralnej Wysokiej Porcie[167].

Pomimo zmieniającej się w kolejnych stuleciach sytuacji politycznej struktura władzy w ejalecie Bośni pozostawała zasadniczo niezmienna. W 1839 roku rozpoczęto próbę reformowania tureckiego państwa i terytoriów od niego zależnych. Wprowadzono równouprawnienie wszystkich poddanych niezależnie od wyznania oraz nowy podział administracyjny. W 1865 roku sułtan podjął decyzję o utworzeniu wijaletu Bośni, który składać się miał

[163] T. Bichta, M. Wichmanowski, *System polityczny Czarnogóry*, (w:) T. Bichta, M. Podolak (red.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Lublin 2012, s. 197.
[164] Ibidem.
[165] J. Wojnicki, *System konstytucyjny Serbii i Czarnogóry*, Warszawa 2005, s. 7–8.
[166] K. Krysieniel, op. cit., s. 81.
[167] M. Imamović, *Uvod u historiju i izvore bosanskog prava*, Sarajevo 2006, s. 44–48.

z siedmiu okręgów[168]. Na jego czele stał namiestnik. W czasach rządów namiestnika Topala Osmana-paszy doszło do ustanowienia nowych organów władzy wykonawczej. Z jednej strony było to ciało doradcze namiestnika, w skład którego wchodziło po trzech przedstawicieli każdego okręgu; z drugiej zaś strony powołano **radę wykonawczą**, której skład miał odzwierciedlać zróżnicowanie religijne wijaletu w ten sposób, że tworzyło ją trzech muzułmanów, dwóch chrześcijan oraz jeden przedstawiciel wspólnoty żydowskiej[169].

Ustalenia kongresu berlińskiego z 1878 roku całkowicie zmieniły układ sił na Bałkanach. Austro-Węgry uzyskały zgodę sojuszników na tymczasowe wkroczenie austro-węgierskich wojsk na teren Bośni i Hercegowiny, chociaż nie zdecydowano się wówczas na wyłączenie tych ziem spod jurysdykcji sułtana. Faktycznie jednak podjęto szereg działań, których celem było ostateczne wprowadzenie w państwie bośniackim prawnego porządku Austro-Węgier[170]. Okupacja austrowęgierska spotkała się z oporem – wobec opuszczenia prowincji przez namiestnika sułtana zdecydowano się na powołanie pięcioosobowego **Rządu Narodowego**, który wezwał ludność do oporu przeciwko najeźdźcy. Wobec liczebnej przewagi armii Franciszka Józefa obrońcy Bośni i Hercegowiny szybko jednak musieli pogodzić się z porażką[171].

Nadzór nad tymczasową administracją prowincji początkowo powierzono wspólnemu rządowi cesarsko-królewskiemu. Ustalono jednakże, że wszelkie zmiany statusu okupowanego terytorium muszą zyskać akceptację parlamentów: austriackiego i węgierskiego. Sułtan, który formalnie wciąż sprawował władzę zwierzchnią nad Bośnią i Hercegowiną, faktycznie został pozbawiony wpływu na jakiekolwiek decyzje[172]. Rząd cesarski zaś przekazał większość swoich nadzorczych kompetencji wspólnotowemu ministerstwu finansów.

Pod koniec XIX wieku Franciszek Józef zdecydował o powierzeniu bezpośredniego zarządzania okupowanym terytorium **rządowi ziemskiemu**. Na jego czele stał ziemski naczelnik (*zemaljski poglavar*), ale funkcję tę mógł sprawować wyłącznie wysoki rangą oficer cesarsko-królewski. Miał on jednak także swojego bośniackiego przedstawiciela – na stanowisku urzędnika służby cywilnej (*civilni adlatus*) – który na co dzień kierował pracami rządu ziemskiego. Struktura tego rządu odpowiadała kompetencjom poszczególnych jego członków odpowiedzialnych za sprawy finansowe, wewnętrzne oraz sądowe[173].

W 1908 roku – wobec rosnącej potęgi państwa serbskiego – Austro-Węgry zdecydowały się na ostateczną aneksję Bośni i Hercegowiny (uczyniły to bez zgody państw, które na kongresie berlińskim podpisały porozumienie). Dwa lata później cesarz oktrojował sześć ustaw stanowiących nową konstytucyjną podstawę ustroju prowincji: statut ziemski, porządek wyborczy, regulamin *saboru*, ustawę o stowarzyszeniach, ustawę o zgromadzeniach oraz ustawę

[168] K. Krysieniel, op. cit., s. 93.
[169] Ibidem, s. 94.
[170] L. Hladký, *Bosenská otázka v 19. a 20. století*, Brno 2005, s. 78.
[171] N. Malcolm, *Bosnia. A Short History*, London 2002, s. 136 i n.
[172] M. Dymarski, op. cit., s. 175. Zob. także: A. Giza, *Bośnia i Hercegowina w dobie tureckiego i austriackiego panowania (1800–1914)*, Szczecin 2002, s. 85–95.
[173] A. Kožar, *Uloga civilnog adlatusa u upravljanju Bosnom i Hercegovinom*, (w:) E. Mutapčić (red.), *Zbornik radova naučnog skupa: Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Tuzla 2010, s. 16–17.

o radach kotarów. Sposób wyboru parlamentu oraz jego pozycja ustrojowa zostały określone w specjalnym rozdziale statutu ziemskiego[174]. Dokument ten sankcjonował także istotne zmiany dotyczące charakteru władzy wykonawczej w Bośni i Hercegowinie.

Za rządzenie oraz wykonywanie ustaw odpowiedzialny był nadal **rząd ziemski Bośni i Hercegowiny** z siedzibą w Sarajewie. Wyraźnie jednak określono, że stał się on podporządkowany wspólnotowemu ministerstwu, któremu powierzono kierownictwo nad prowincją, oraz że ponosi przed tym ministerstwem pełną odpowiedzialność[175]. Wyłączono tym samym rząd spod odpowiedzialności wobec ciała przedstawicielskiego, jakim był *sabor*. Jedyną formą nacisku parlamentarnego na rząd ziemski stało się zadawanie pytań lub kierowanie interpelacji, na które rząd musiał – zgodnie ze statutem – odpowiedzieć. Skargi na funkcjonowanie rządu ziemskiego przedstawiciele *saboru* mogli kierować do wspólnotowego ministerstwa[176]. Rząd ziemski zobowiązany został ponadto do składania parlamentowi corocznych sprawozdań[177].

Z jednej zatem strony mandat rządu ziemskiego określić można jako stosunkowo silny przez wzgląd na brak możliwości wyegzekwowania politycznej odpowiedzialności przez przedstawicieli parlamentu, z drugiej jednak – jako dość słaby przez wzgląd na podporządkowanie go i poddanie nadzorowi ze strony wspólnotowego ministerstwa. Nowe rozwiązania konstytucyjne nie okazały się jednak trwałe – wybuch wojen bałkańskich oraz pierwszej wojny światowej uniemożliwił ocenę ich długofalowych skutków prawnych.

Najtrudniej zrekonstruować zakres kompetencji i składy instytucji protorządowych w historycznych państwach obejmujących obecne terytoria słoweńskie i macedońskie. Szacuje się, że przodkowie Słoweńców, Karantanie, przybyli na tereny współczesnej Słowenii w połowie VI wieku. Na początku VII wieku stworzyli pierwszą protopaństwową organizację, którą nazywano Karantanią[178]. Karantania w 745 r. uznała zwierzchność Franków, a w latach późniejszych weszła w skład państwa Karola Wielkiego[179]. Większość księstw słoweńskich w 1278 roku znalazła się ostatecznie pod panowaniem Habsburgów, którzy nie ustanowili w nich ważnych instytucji, które można by uznać za protorządowe.

W 1809 roku z inicjatywy cesarza Napoleona z terenów Karyntii, Istrii, Dalmacji i północnych wybrzeży Adriatyku utworzono Prowincje Iliryjskie podlegające bezpośrednio zwierzchnictwu Francji i mające swoją stolicę w Lublanie. Na czele Prowincji stanął **gubernator**, który dzierżył nieograniczoną władzę, a powszechnie obowiązującym prawem stał się Kodeks Napoleona. Po kongresie wiedeńskim ziemie te wróciły pod panowanie Habsburgów i jako Królestwo Ilirii funkcjonowały autonomicznie do 1849 roku. Wtedy to zdecydowano o jego likwidacji[180].

---

[174] *Zemaljski ustav (štatut) za Bosnu i Hercegovinu*, fototip izdanja 1910. godine; „Muslimanski glas", Sarajevo 1991, rozdz. II.
[175] Ibidem, art. 1.
[176] Ibidem, art. 30.
[177] Ibidem, art. 44.
[178] E. Bujwid-Kurek, *Państwa pojugosłowiańskie. Szkice politologiczne*, Kraków 2008, s. 68.
[179] J. J. Wiatr, *Słowenia. Przykład udanej transformacji*, Warszawa 1998, s. 7.
[180] R. Zawistowska, *Miejsce Słowenii w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 37–38.

Kwestia rekonstrukcji macedońskich tradycji ustrojowych jest z kolei problematyczna, ponieważ odwołanie się do świetności rządów Aleksandra Wielkiego kończy etap kształtowania się starożytnej państwowości macedońskiej jako autonomicznego podmiotu[181]. W 168 roku p.n.e. Macedonia stała się rzymską prowincją, a w 395 r. n.e. została przyłączona do terytoriów cesarstwa bizantyjskiego. Od drugiej połowy IX wieku ziemie macedońskie wchodziły w skład słowiańskiego państwa bułgarskiego. Do drugiej połowy XIV wieku terytorium dzisiejszej Macedonii było przedmiotem licznych konfliktów, co wiązało się z częstymi zmianami jurysdykcji – walczyły o nie przede wszystkim królestwa serbskie oraz bułgarskie, a także Bizancjum. Ostatecznie od 1371 roku ziemie macedońskie znalazły się w granicach Imperium Osmańskiego i pozostały w nim aż do przełomu XIX i XX wieku. Na brak macedońskich tradycji ustrojowych wpłynęło przede wszystkim to, że tureckie władze nie wyodrębniły Macedonii jako osobnej jednostki terytorialnej, w związku z czym nie ustanawiano na tym terenie żadnych relewantnych autonomicznych instytucji[182].

[181] Większość badaczy traktuje kwestię macedońską jako część ogólnego zagadnienia zmian społeczno-politycznych w obrębie Półwyspu Bałkańskiego. Zob. J. Skowronek, M. Tanty, T. Wasilewski, *Słowianie południowi i zachodni VI–XX wiek,* Warszawa 2005; I. Stawowy-Kawka, *Historia Macedonii*, Wrocław 2000.

[182] J. Wojnicki, *System konstytucyjny Macedonii*, Warszawa 2009, s. 5.

2. Rządy w federacji jugosłowiańskiej w latach 1918–1945

Zagrożenie zewnętrzne, którego świadome były elity polityczne Serbii i Chorwacji na przełomie XIX i XX wieku – mowa tu głównie o ekspansji węgierskiej oraz o planach aneksji przygotowywanych we Włoszech – wpłynęło na konsolidację wysiłków zmierzających do obrony zarówno terytorium, jak i politycznego ustroju. W 1896 roku pod patronatem Tomasza G. Masaryka powstała nawet w Pradze organizacja o znamiennej nazwie: „Zjednoczona Młodzież Chorwacka i Serbska", w której wiodącą rolę odgrywał Stjepan Radić, późniejszy przywódca chorwackiej partii chłopskiej. Coraz większą uwagę zwracano także na – literacką w swym pierwowzorze – ideę zjednoczeniową, dla której rezerwowano pojęcie „jugoslawizmu"[183].

W lipcu 1917 roku na wyspie Korfu podpisano deklarację, na mocy której miało powstać wspólne państwo Słoweńców, Chorwatów i Serbów. Już rok później pełniąca funkcję parlamentu *Podgoricka Skupština* zdecydowała o detronizacji dynastii Petroviciów i proklamowała połączenie Czarnogóry i Serbii, które miały odtąd tworzyć wspólne państwo Słowian Południowych. Nie zdecydowano się jednak na pogłębioną reformę ustrojową, pozostając przy monarchicznej formie władzy, tyle że przekazanej przez Czarnogórę dynastii Karađorđeviciów[184].

Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców zostało proklamowane 1 grudnia 1918 roku w Belgradzie[185]. W skład terytorium nowego państwa wchodziły ziemie, które nigdy nie były poddane jurysdykcji jednego władcy. Co więcej, fakt, że w przeszłości stanowiły one część tureckiego imperium oraz część Austro-Węgier sprawiał, że różnice ujawniały się w niemal wszystkich dziedzinach życia społecznego: gospodarce (rozwój przemysłu przetwórczego w Chorwacji i Słowenii, tradycje rolnicze w Serbii), kulturze (współwystępowanie trzech religii: katolicyzmu, prawosławia oraz islamu), polityce oraz – co z punktu widzenia niniejszej pracy najistotniejsze – tradycji ustrojowej. W momencie powstania nowego królestwa jego aparat administracyjny opierał się na normach pięciu odrębnych systemów prawnych. Dodać do tego należy zróżnicowanie etniczne, który to czynnik przez długie lata wyznaczał trajektorie rozwoju Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweń-

[183] T. Wasilewski, W. Felczak, op. cit., s. 380.
[184] W. Balcerak, *Powstanie państw narodowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1974, s. 80 i n.
[185] Zob. J. Skowronek, M. Tanty, T. Wasilewski, op. cit., s. 516.

ców[186]. Wszystkie te czynniki spowodowały, że ustrój nowego państwa w kolejnych latach podlegał wielokrotnym modyfikacjom.

W celu ustabilizowania powojennej sytuacji postanowiono opracować i uchwalić zupełnie nową konstytucję. W wyborach powszechnych wybrano Konstytuantę, której zakres kompetencji z góry jednak ograniczono. Organ ten mógł bowiem decydować o kształcie ustrojowym państwa, ale dyskusji nie podlegały dwie zasady: monarchicznego ustroju oraz unitarnej struktury[187].

Konstytucja z 28 czerwca 1921 roku (z racji jej uchwalenia w dniu św. Wita – w języku serbskim *Vidovdan* – określana w literaturze konstytucją widowdańską) ustanawiała Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców trójprzymiotnikową monarchią – miała być to monarchia: konstytucyjna, parlamentarna oraz dziedziczna[188]. W nowym systemie kluczową rolę ustrojową odgrywał król. Władzę ustawodawczą sprawował on wraz ze Zgromadzeniem Narodowym (*Narodna skupština*), którego kadencja wynosiła cztery lata, władzę wykonawczą zaś – za pośrednictwem ministrów. Z kolei wszystkie wyroki sądów, choć oparte na obowiązujących przepisach prawa (w tym zwłaszcza konstytucji), wydawane były w imieniu króla[189]. Król reprezentował państwo w stosunkach międzynarodowych, był zwierzchnikiem sił zbrojnych, decydował o wojnie i pokoju, ale miał też prawo mianowania i odwoływania premiera[190]. Krótko mówiąc, w Królestwie Serbów, Chorwatów i Słoweńców zasadę trójpodziału władz postanowiono zastąpić właściwą ustrojom monarchicznym zasadą prymatu króla.

Zakwestionowaniu w tym miejscu ulega zatem pogląd Jerzego Ciemniewskiego, który stwierdza, że „wprowadzony przez tę konstytucję [tj. konstytucję widowdańską – przyp. PŻ] model organizacji państwa oparty był na zasadzie trójpodziału władz"[191]. Na gruncie rozważań poczynionych w rozdziale I, a poświęconym właśnie kwestii podziału władz, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że wskazanie *expressis verbis* króla jako dysponenta władzy wykonawczej oraz ustawodawczej, jak również faktyczne „uzupełnienie" tych funkcji przyznaniem mu daleko idących uprawnień także w obszarze kompetencyjnym właściwym władzy sądowniczej, stanowi argument przeciwko takiemu stwierdzeniu.

Powracając jednak do analizy samego tekstu konstytucji widowdańskiej i próby zrekonstruowania pozycji ustrojowej ministrów, warto zauważyć, że ich „usługową" funkcję potwierdzają zasady kontrasygnowania aktów prawnych wydawanych przez króla. Każdy z takich aktów musiał być podpisany przez właściwego rzeczowo ministra, co więcej – za akty kontrasygnowane oraz (*sic*!) niekontrasygnowane, a także za decyzje o charakterze politycznym monarchy pełną odpowiedzialność ponosił właśnie minister. Czyniło to z króla podmiot władzy, którego decyzje nie podlegały ocenie prawnej, a jedynie etycznej

[186] J. Ciemniewski, *System delegacki na tle ewolucji ustroju politycznego Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988, s. 4.
[187] Ibidem, s. 6.
[188] *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca z dnia 28 czerwca 1921 roku,* Archiwum Jugosławii w Belgradzie, art. 1.
[189] Ibidem, art. 46–48.
[190] E. Mizerski, *Jugosłowiański system przedstawicielski 1918–1990*, Toruń 1999, s. 29.
[191] J. Ciemniewski, op. cit., s. 8.

lub historycznej, co wzmacnia argumentację przeciwko tezie J. Ciemniewskiego, zgodnie z którą Konstytucja Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców miałaby sankcjonować w tym państwie trójpodział władzy. Przepisy konstytucji widowdańskiej sprowadzały rolę ministra do roli wykonawcy woli władcy, który w dodatku ponosił za tego władcę pełną odpowiedzialność[192]. Być może także dlatego wprowadzono zasadę, że funkcji ministra nie może sprawować członek rodziny królewskiej[193].

W ustawie zasadniczej z 1921 roku wskazano kilka szczególnych czynności prawnych, w których potwierdzono konieczność uzyskania kontrasygnaty nie tyle właściwego rzeczowo ministra, co wszystkich ministrów. Król mógł zatem otwierać posiedzenie Zgromadzenia Narodowego bądź osobiście, wygłaszając orędzie, bądź też stosownym dekretem wydanym za pośrednictwem rady ministrów. Zarówno wystąpienie, jak i dekret miały być kontrasygnowane przez wszystkich ministrów. Król zyskał prawo do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego (w dowolnym momencie), ale dekret o takim rozwiązaniu musiał jednocześnie zawierać postanowienie o rozpisaniu nowych wyborów parlamentarnych, które miały się odbyć w okresie kolejnych trzech miesięcy. Także dekret o rozwiązaniu parlamentu musiał być kontrasygnowany przez wszystkich ministrów[194].

Monarchia parlamentarna w latach 1921–1929 nie była stabilna. Brak większości pozwalającej na wyłonienie trwałego rządu (wzmacniany narodowymi podziałami w poszczególnych partiach politycznych) oraz niedoskonałe mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej doprowadziły do faktycznego trwałego kryzysu gabinetowego, co w sposób oczywisty wzmacniało władzę samego monarchy. Wybory, które przeprowadzono w latach 1923, 1925 i 1927 tylko pogłębiały polaryzację systemu partyjnego Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców. W konsekwencji – jak podają W. Felczak i T. Wasilewski – pomiędzy rokiem 1918 a 1929 funkcjonowały w państwie aż dwadzieścia trzy gabinety[195].

6 stycznia 1929 roku, w odpowiedzi na kryzys polityczny wywołany zabójstwem przywódcy Chorwackiego Stronnictwa Chłopskiego, Stjepana Radicia, król Aleksander I Karađorđević dokonał w Królestwie Serbów, Chorwatów i Słoweńców zamachu stanu, skutecznie przerywając niespieszny proces demokratyzacji ustroju politycznego i ustanawiając w to miejsce dyktaturę (w historiografii serbskiej określono ją mianem dyktatury szóstostyczniowej – w języku serbskim: *šestojanuarska diktatura*). Na mocy specjalnego dekretu król przejmował pełnię władzy ustawodawczej i wykonawczej, co oznaczało także odejście od formalnoprawnej separacji tych władz (elementy takiej separacji można było odnaleźć w kolejnych ustawach zasadniczych poszczególnych państw bałkańskich na początku XX wieku)[196]. W wymiarze instytucjonalnym moc obowiązującą utraciła

[192] *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca…*, art. 54.
[193] Ibidem, art. 57. L. Podhorodecki twierdzi ponadto, że gabinet ministrów ponosił odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, ale monarcha posiadał swobodę w powoływaniu i odwoływaniu premiera. Por. L. Podhorodecki, *Jugosławia. Dzieje narodów, państw i rozpad federacji*, Warszawa 2000, s. 153.
[194] *Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca…*, art. 52.
[195] T. Wasilewski, W. Felczak, op. cit., s. 444.
[196] B. Jelavich, *Historia Bałkanów,* t. II (wiek XX), Kraków 2005, s. 215–216.

konstytucja widowdańska, zdecydowano o rozwiązaniu parlamentu oraz wprowadzono zakaz działalności narodowo zorientowanych partii politycznych. W warstwie symbolicznej transformację ustroju zaakcentowano zmianą nazwy państwa – w miejsce Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców powstało Królestwo Jugosławii[197]. 3 września 1931 roku król Aleksander I Karađorđević ogłosił nową konstytucję (konstytucja oktrojowana), ustanawiając nowe państwo monarchią konstytucyjną.

Najważniejsze zmiany ponownie dotyczyły ustrojowej pozycji poszczególnych organów państwa. Król pozostawał wprawdzie niekwestionowanym władcą z szerokim zakresem uprawnień, jednakże dopuszczono możliwość działania parlamentu. Składał się on z dwóch izb – senatu oraz zgromadzenia ludowego. Pierwsza z izb tylko w połowie tworzona była przez reprezentantów wybranych w powszechnych wyborach, prawo do mianowania drugiej połowy deputowanych posiadał natomiast monarcha. Atrybut przedstawicielstwa w całości przynależny był natomiast drugiej z izb – w jej przypadku pełny skład obsadzany miał być w drodze wyborów.

Rząd – inaczej niż w konstytucji widowdańskiej – pełnił przede wszystkim funkcję bieżącego administrowania sprawami państwa, ale nie ponosił odpowiedzialności przed parlamentem, a jedynie przed królem[198]. Już sam ten fakt uwidaczniał asymetrię podziału władzy w systemie ustrojowym Królestwa Jugosławii. Dodać należy do tego utrzymanie zakazu tworzenia i istnienia partii politycznych opartych na więzi terytorialnej lub religijnej, który to zakaz był kolejnym elementem osłabiającym przedstawicielskie organy państwa. Krytyce opozycja poddała wówczas nie tylko przepisy samej konstytucji, ale także ordynację wyborczą do zgromadzenia ludowego, zgodnie z którą partii zwycięskiej w wyborach przysługiwało automatycznie ⅗ wszystkich mandatów.

Sam monarcha – pomimo pozorów praworządności – w sposób bezpardonowy postanowił rozprawić się ze swoimi przeciwnikami, za których uważał przede wszystkich przywódców chorwackiego i słoweńskiego ruchu na rzecz głębszej federalizacji państwa. I tak następca S. Radicia na stanowisku przewodniczącego Chorwackiej Partii Chłopskiej, Vlatko Maček, został skazany na trzy lata więzienia, natomiast przywódca Słoweńskiej Partii Ludowej, Anton Korošec, wraz z całym kierownictwem partii został internowany na wyspie Hvar[199].

Umocnienie centralistycznej postawy monarchy doprowadziło także do aktywizacji działaczy macedońskich, którzy chcieli nie tylko uzyskać podobną do chorwackiej i słoweńskiej autonomię w ramach Królestwa Jugosławii, ale zjednoczyć wszystkie ziemie macedońskie (jugosłowiańską Macedonią Wardarską, grecką Macedonię Egejską oraz bułgarską Macedonię Piryńską) pod jedną jurysdykcją. W przeciwieństwie jednak do części Chorwatów i Słoweńców używali do tego celu środków pozaprawnych (działania terrorystyczne i rewolucyjne). To właśnie z rąk działacza Wewnętrznej Rewolucyjnej Organizacji Macedonii, Wełyczko Dimitrowa Kerina zwanego także Włado Czernozemskim, zginął, w zamachu przeprowadzonym w Marsylii 9 października 1934 roku, król Aleksander.

[197] W. Walkiewicz, *Jugosławia – byt wspólny i rozpad*, Warszawa 2000, s. 75.
[198] J. Ciemniewski, op. cit., s. 10.
[199] T. Wasilewski, W. Felczak, op. cit., s. 451.

Po zamachu nie zdecydowano wprawdzie o gruntownej transformacji zasad ustrojowych, jednakże to, że dziedzicem tronu okazał się jedenastoletni Petar Karađorđević sprawiło, że zmianie uległy realne mechanizmy rządzenia. Na politycznym znaczeniu zyskała rada regencyjna sprawująca władzę w imieniu następcy króla Aleksandra (na jej lidera wyrastał już podówczas książę Paweł Karađorđević) oraz rząd – początkowo pod wodzą premiera Bogoljuba Jevticia, a następnie Milana Stojadinovicia. Okres po 1934 roku zwykło się nawet w literaturze nazywać kryptodyktaturą z uwagi na to, że pozycja ostatniego z wymienionych polityków nie była – biorąc pod uwagę kryteria formalnoprawne – szczególnie mocna, ale umiejętność współpracy z deputowanymi do zgromadzenia ludowego, powiązana z niereprezentatywnością tego organu, pozostawiła mu wówczas szerokie pole do autonomicznego działania[200].

[200] Ibidem, s. 460–461.

3. Rządy w powojennej Jugosławii

Po ustaniu działań wojennych, w styczniu 1946 roku, nowo wybrani deputowani do zgromadzenia uchwalili nową konstytucję wzorowaną na Konstytucji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z 1936 roku. Większość uprawnień władczych przekazano w Federacyjnej Ludowej Republice Jugosławii gremiom partyjnym (najpierw Biuru Politycznemu Komunistycznej Partii Jugosławii, następnie – Prezydium Komitetu Centralnego Związku Komunistów Jugosławii), tym samym znacząco uszczuplając zakres uprawnień parlamentu. Osłabienie jego rangi wynikało także z odejścia od zasady pluralizmu politycznego – ze zgromadzenia relegowano bowiem wszystkie ugrupowania opozycyjne wobec komunistycznych władz[201].

W konstytucji z 1946 roku stanowiono, że każda z republik tworzących nowe federacyjne państwo (to jest: Serbia, Czarnogóra, Słowenia, Chorwacja, Macedonia, Bośnia i Hercegowina) ma prawo do ustanowienia swojej własnej ustawy zasadniczej, pod warunkiem że będzie ona zbieżna z postanowieniami konstytucji federacyjnej. Ograniczenia suwerenności republik miały zaś wynikać wyłącznie z kompetencji państwa związkowego, które wprost wyrażono w konstytucji.

Rząd Federacyjnej Ludowej Republiki Jugosławii został określony w konstytucji z 1946 roku mianem najwyższego organu wykonawczego i administracyjnego. Powoływany i odwoływany miał być przez obie izby parlamentu obradujące na wspólnym posiedzeniu. Wyraźnie wskazano, że pełną odpowiedzialność rząd ponosił przed Zgromadzeniem Ludowym, któremu zobowiązany był składać sprawozdania ze swoich prac. W przypadku przerwy pomiędzy sesjami parlamentarnymi zobowiązanie to miało być wykonywane wobec Prezydium Zgromadzenia Ludowego[202].

Rząd mógł wnosić pod obrady parlamentu projekty ustaw oraz nowelizacji obowiązującego prawa. W zakresie swoich obowiązków miał też wydawanie przepisów wykonawczych do ustaw uchwalonych przez Zgromadzenie Ludowe. Stosowne akty prawne musiały być podpisywane przez przewodniczącego rządu oraz właściwego ministra. Wszystkie przepisy uchwalane przez rząd obowiązywały na terenie całej federacji[203].

---

[201] M. J. Zacharias, *Komunizm, federacja, nacjonalizmy. System władzy w Jugosławii 1943–1991. Powstanie – przekształcenia – rozkład*, Warszawa 2004, s. 88.

[202] *Ustav Federativne narodne republike Jugoslavije z dnia 31 stycznia 1946 roku*, Archiwum Jugosławii w Belgradzie, art. 77.

[203] Ibidem, art. 78–79.

Do najważniejszych kompetencji rządu federacyjnego należały:
- przygotowanie i wykonanie projektu budżetu;
- przygotowanie i wykonanie rocznych planów gospodarczych;
- zarządzanie kredytowo-monetarnym systemem państwa;
- podejmowanie niezbędnych kroków w celu zapewnienia ochrony porządku konstytucyjnego i poszanowania obowiązującego prawa;
- zarządzanie armią jugosłowiańską;
- nawiązywanie i utrzymywanie relacji z państwami trzecimi;
- podpisywanie traktatów i umów międzynarodowych;
- decydowanie o wnioskach legislacyjnych poszczególnych ministrów;
- określanie wewnętrznej organizacji resortów i innych podległych instytucji;
- zakładanie komisji, komitetów lub innych instytucji odpowiedzialnych za kwestie gospodarcze, obronne i kulturowe[204].

Rząd składał się z przewodniczącego, zastępców przewodniczącego, ministrów, przewodniczącego Związkowej Komisji ds. Planowania oraz przewodniczącego Związkowej Komisji ds. Kontroli. Dopuszczano możliwość powołania w skład rządu ministrów bez teki[205].

13 stycznia 1953 roku uchwalono w Zgromadzeniu Ludowym ustawę konstytucyjną, na mocy której dokonano głębokiej rewizji obowiązującego ustroju[206]. Najwyższą władzą na poziomie federacji zostało Związkowe Zgromadzenie Ludowe. Składało się ono z dwóch izb, z tym że dotychczasową Radę Narodowości zastąpiła Rada Wytwórców. Reprezentację polityczną wciąż stanowiła natomiast Rada Związkowa. W 1953 roku zniesiono urząd Prezydium Zgromadzenia Ludowego, co spowodowane było wprowadzeniem permanencji obrad parlamentu[207].

Ustrojodawca zdecydował się na włączenie do jugosłowiańskiego porządku prawnego instytucji prezydenta. Wybierany był on na okres kadencji Związkowego Zgromadzenia Ludowego, choć mógł zostać odwołany przed jej upływem. Prezydent państwa stał na czele rządu, który również zmienił swoją nazwę. Najwyższy organ władzy wykonawczej określono bowiem mianem Związkowej Rady Wykonawczej[208]. Prezydent wraz z pozostałymi członkami Rady ponosił odpowiedzialność przed parlamentem. Członków Związkowej Rady Wykonawczej powoływało Związkowe Zgromadzenie Ludowe spośród deputowanych do Rady Związkowej. Jak podkreśla Edmund Mizerski, nie należy utożsamiać Związkowej Rady Wykonawczej z klasyczną dla parlamentarnych systemów rządów radą ministrów, ponieważ ta pierwsza nie posiadała kompetencji zarządczych scedowanych na organy administracji związkowej, takie jak sekretariaty stanu, samo-

[204] Ibidem, art. 80.
[205] Ibidem, art. 81.
[206] N. Kołomejczyk, A. Koseski, *Europejskie państwa socjalistyczne 1960–1975*, Warszawa 1984.
[207] E. Mizerski, op. cit., s. 64–70.
[208] Idem, *Geneza i konstytucyjna pozycja parlamentu związkowego w Jugosławii w latach 1941–1990*, Toruń 1995, s. 47–49.

dzielne zarządy i inne samodzielne organy[209]. Zarówno E. Mizerski, jak i J. Ciemniewski podzielają pogląd, że w okresie obowiązywania ustawy konstytucyjnej z 1953 roku znacząco wzmocniono rolę parlamentu związkowego.

W 1963 roku przyjęto kolejną – trzecią już po wojnie – ustawę zasadniczą. Najważniejsze ustrojowe zmiany dotyczyły struktury parlamentu, który stał się parlamentem pięcioizbowym, przy czym wyłącznie jedna z izb – Rada Federacji – miała charakter powszechny. Pozostałe izby stanowiły forum reprezentacji określonych interesów grupowych. Nowa struktura była wyrazem pełnej akceptacji dla idei współdziałania ciał przedstawicielskich i samorządów korporacyjnych. W konstytucji z 1963 roku utrzymano urząd prezydenta federacji, ale dokonano jego separacji od urzędu przewodniczącego Związkowej Rady Wykonawczej. Nie miało to większego znaczenia, ponieważ Rada pełniła już wówczas wyłącznie funkcje administracyjne – najważniejsze decyzje polityczne zapadały na posiedzeniach gremiów partyjnych.

Mocą konstytucji z 1974 roku ustanowiono w SFRJ tak zwany system delegacki polegający na przekazaniu znaczącej części uprawnień prawodawczych oraz wykonawczych (w tym także kreacyjnych) delegacjom będącym reprezentacjami interesów poszczególnych samorządów: organizacji pracy zespolonej (samorząd powszechny funkcjonujący w miejscu pracy), wspólnot lokalnych i gmin (samorząd powszechny funkcjonujący w miejscu zamieszkania) oraz wspólnot interesu (samorząd powszechny funkcjonujący w instytucjach świadczących usługi społeczne)[210]. W literaturze wymienia się trzy podstawowe funkcje delegacji:

1. kreacyjną – przejawiającą się w prawie wyboru delegatów do zgromadzenia gminnego;
2. artykulacyjną – przejawiającą się w uprawnieniu do reprezentowania interesów określonej grupy społecznej;
3. kontrolną – przejawiającą się w kompetencji do kontroli działalności delegatów oraz do przyjmowania stanowisk w sprawach będących przedmiotem decyzji podejmowanych przez zgromadzenie[211].

Konstytucja z 1974 roku nie była aktem prawnym, u którego podstaw legły zasady demokratycznego państwa prawnego. Przede wszystkim kierowniczą rolę w państwie przypisano w niej partii komunistycznej – Związkowi Komunistów Jugosławii, co w sposób jednoznaczny kwestionowało zasadę politycznego pluralizmu. Wybory do obu izb parlamentu – Rady Związkowej SFRJ oraz Rady Republik i Okręgów Autonomicznych SFRJ – stanowiły odzwierciedlenie zarówno reguł systemu delegackiego, jak i zasady kierowniczej roli partii komunistycznej. Delegacje podstawowych organizacji i wspólnot samorządowych oraz organizacje społeczno-polityczne przedstawiały propozycje list kandydatów do parlamentu. Listy te podlegały weryfikacji i ostatecznemu zatwierdzeniu przez konferencje wyborcze Socjalistycznego Związku Ludu Pracującego Jugosławii (*Socijalistički savez radnog naroda Jugoslavije* – SSRNJ).

[209] Idem, *Jugosłowiański system…*, s. 71.
[210] J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich…*, s. 14.
[211] J. Ciemniewski, op. cit., s. 52.

Ostatecznego wyboru delegatów do Rady Związkowej SFRJ (pierwsza izba parlamentu) – w oparciu o listy wyborcze – dokonywały na wspólnym posiedzeniu zgromadzenia gminne z obszaru republik i okręgów autonomicznych. Bardzo ściśle określono też rozkład mandatów w Radzie Związkowej SFRJ – przedstawiciele z każdej republiki dysponowali równą liczbą trzydziestu mandatów, a przedstawiciele każdego z dwóch okręgów autonomicznych – dwudziestu. Liczebność drugiej izby parlamentu – Rady Republik i Okręgów SFRJ – została ustalona na osiemdziesiąt osiem mandatów, przy czym każdej z republik przysługiwała obsada dwunastu mandatów, a każdemu z okręgów autonomicznych – ośmiu. Ponieważ delegaci wybrani do Rady Republik i Okręgów SFRJ zachowywali mandaty w zgromadzeniach, z których zostali wybrani, w sposób naturalny druga izba parlamentu stawała się forum reprezentacji interesów republik związkowych i okręgów autonomicznych[212].

W jugosłowiańskim ustroju państwa ustanowionym mocą konstytucji z 1974 roku rząd został sprowadzony do roli organu wykonawczego parlamentu. W oficjalnej nomenklaturze wciąż nie posługiwano się zresztą pojęciem rządu (*vlada*), ale Związkowej Rady Wykonawczej. Sposób wyboru członków Związkowej Rady Wykonawczej oraz zakres kompetencji, jaki został jej przypisany, potwierdzały nadrzędność parlamentu w stosunku do rządu. Przewodniczącego oraz członków rady na wspólnym posiedzeniu wybierały obie izby parlamentu związkowego (prawo zgłoszenia kandydata na przewodniczącego przysługiwało także prezydentowi SFRJ[213]), obowiązywała przy tym zasada niepołączalności funkcji deputowanego i członka Rady. W ramach kompetencji wykonawczych Rady nie mieściło się natomiast administrowanie (zarządzanie) aparatem urzędniczym – tę funkcję w systemie sprawowali sekretarze i podsekretarze nieumiejscowieni w strukturze Związkowej Rady Wykonawczej SFRJ. Wykonawstwo Rady ograniczono zaś do kwestii *stricte* politycznych[214].

W 1981 roku znowelizowano jugosłowiańską konstytucję, jeszcze silniej uzależniając funkcjonowanie Związkowej Rady Wykonawczej SFRJ od decyzji parlamentu. Wprowadzono bowiem obowiązek składania przez nią w zgromadzeniu, co dwa lata, sprawozdania, nad którym następnie przeprowadzano dyskusję i które musiało zostać zaakceptowane poprzez głosowanie nad udzieleniem Radzie wotum zaufania[215].

Na poziomie republik wchodzących w skład federacji jugosłowiańskiej najwyższym organem władzy państwowej – zgodnie z postanowieniami konstytucji z 1974 roku – było Zgromadzenie Republiki. Parlament tworzyły trzy izby będące reprezentantami różnych grup interesu i powoływane w odmienny sposób: Rada Pracy Zespolonej, Rada Gmin oraz

[212] P. Nikolić, *Struktura i sposób wybierania ciał przedstawicielskich w Jugosławii*, „Państwo i Prawo", nr 8–9 (1974).

[213] W Konstytucji z 1974 roku funkcję tę bez czasowego ograniczenia powierzono marszałkowi Josipowi Brozowi-Tito. Stał on równocześnie na czele Prezydium SFRJ, w skład którego – oprócz niego – wchodziło ośmiu przedstawicieli poszczególnych republik i okręgów autonomicznych. Po śmierci J. Broza-Tito funkcję głowy państwa przejęło właśnie owo ośmioosobowe Prezydium.

[214] R. Chruściak, *Zagadnienie pozycji ustrojowej rządu w ZSRR i w innych państwach Europy Wschodniej*, „Studia Konstytucyjne", t. 8 (1990), s. 208.

[215] J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe…*, s. 16.

Rada Społeczno-Polityczna. Funkcję głowy państwa w republice związkowej pełnił kolegialny organ – Prezydium Republiki. Podobnie jak w przypadku federacji, na szczeblu republikańskim nastąpił podział kompetencji wykonawczych na administracyjno-zarządcze oraz polityczne. W odróżnieniu jednak od poziomu federacyjnego to te pierwsze pozostawały w gestii rządu republikańskiego, który oficjalnie nosił nazwę Rady Wykonawczej, te drugie natomiast powierzono innemu organowi powoływanemu przez Zgromadzenie – Radzie Republiki[216].

Śmierć J. Broza-Tito oraz pojawiające się symptomy kryzysu gospodarczego doprowadziły w latach 80. do ujawnienia się w poszczególnych republikach coraz silniejszych tendencji separatystycznych. Władze republikańskie próbowały wymóc na władzach federacyjnych korekty o charakterze ustrojowym, ale dążenia te napotykały opór polityków upatrujących szans na pokonanie politycznych i ekonomicznych trudności w centralizmie państwowym. W efekcie napięć na linii władze federacji – władze republik uchwalono dwie istotne nowelizacje konstytucji z 1974 roku, niewpływające jednak bezpośrednio na rolę ustrojową Związkowej Rady Wykonawczej SFRJ. W 1985 roku poszerzono zakres kwestii pozostających w obszarze kompetencji władz republikańskich i okręgowych, na poziomie federacyjnym pozostawiając władzom możliwość prowadzenia wspólnej polityki gospodarczej (wspólny budżet). Natomiast w 1988 roku wprowadzono istotne zmiany w systemie głosowania do organów przedstawicielskich. Wybory na wszystkich szczeblach miały mieć odtąd charakter tajny, wprowadzono także częściową rywalizacyjność elekcji poprzez dopuszczenie możliwości zgłaszania większej liczby kandydatów niż liczba mandatów pozostających do obsadzenia.

O ile na poziomie federacyjnym zmiany w konstytucji były nieliczne, do czego walnie przyczynił się wymóg uzyskania akceptacji dla zmian ze strony wszystkich republikańskich i okręgowych parlamentów, o tyle na poziomie poszczególnych części federacji konstytucje gruntownie nowelizowano. Efektem tego był rosnący rozdźwięk i coraz częstsze kolizje norm prawnych wynikające z rozbieżności pomiędzy konstytucjami republikańskimi i okręgowymi a konstytucją federacyjną[217].

Nie były to oczywiście jedyne przyczyny ostatecznego rozpadu federacji – za takowe uznaje się zwłaszcza: kryzys ekonomiczny końca lat osiemdziesiątych oraz nierównomierny rozwój gospodarczy poszczególnych republik i okręgów autonomicznych, brak woli politycznej współpracy w łonie samego Związku Komunistów Jugosławii, efekt oddziaływania zmian ustrojowych w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej (tak zwany efekt „domina"), słabnącą pozycję Związku Radzieckiego na arenie międzynarodowej oraz brak symbolicznego przywództwa neutralizującego napięcia etniczne pomiędzy przedsta-

[216] P. Nikolić, *System skupsztyński w Jugosławii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", nr 2 (1974).

[217] B. Zawadzka, *Zmiany systemu politycznego w ustawodawstwie państw Europy Środkowo-Wschodniej: 1989–1991*, Warszawa 1992, s. 13. Najbardziej bodaj doniosłą z punktu widzenia stabilności federacji była nowelizacja konstytucji serbskiej w 1989 roku, na mocy której zniesiono okręgi autonomiczne, podporządkowując bezpośrednio Kosowo i Wojwodinę władzom Republiki Serbii – jest oczywiste, że zmiana ta nigdy nie mogłaby zyskać akceptacji wszystkich podmiotów tworzących federację, w związku z czym nie istniały żadne szanse, by zmianę tę potwierdzić w konstytucji federacyjnej.

wicielami różnych narodowości[218]. 30 grudnia 1988 roku – w obliczu kryzysu – po raz pierwszy po 1945 roku do dymisji podała się Związkowa Rada Wykonawcza SFRJ, której pracom przewodniczył Branko Mikulović. W styczniu 1989 roku jej nowym przewodniczącym został Ante Marković. Przeprowadził on wprawdzie reformę strukturalną Rady na poziomie centralnym, włączając do niej między innymi dwanaście dotychczasowych sekretariatów pełniących funkcje ministerialne, ale nie zapobiegło to dalszej erozji federacji i wzrostowi popularności haseł separatystycznych w poszczególnych republikach[219].

Zgromadzenie Republiki Słowenii 20 lutego, a Zgromadzenie Republiki Chorwacji 21 lutego 1991 roku przyjęły nowelizacje konstytucji republikańskich, na mocy których dopuszczono prawną możliwość wystąpienia republik z federacji oraz uchwalania przez parlamenty republikańskie ustaw przenoszących na ten poziom dotychczasowe uprawnienia federacyjne[220]. Dodatkowo władze poszczególnych republik doprowadziły do faktycznego paraliżu prac większości federacyjnych organów. Dość wspomnieć, że wskutek działań przedstawicieli Serbów i Czarnogórców w Prezydium SFRJ (kolegialna głowa państwa) zaburzona została rotacja na stanowisku przewodniczącego – funkcję tę dopiero po międzynarodowej interwencji mógł objąć Chorwat, Stjepan Mesić[221]. Działania rządu federacyjnego były z kolei faktycznie bojkotowane przez serbski rząd kontrolowany już wówczas przez coraz popularniejszego S. Miloševicia. W 1991 roku podjął on na przykład decyzję o dodruku pieniądza, czym uniemożliwił skuteczną walkę z inflacją, którą prowadził rząd federacyjny[222].

25 czerwca 1991 roku parlamenty republik słoweńskiej i chorwackiej proklamowały niepodległość tych państw. Spotkało się to z natychmiastową zbrojną odpowiedzią jugosłowiańskiej armii, która – co znamienne – rozpoczęła ofensywę w Słowenii bez zgody jakiegokolwiek federacyjnego organu państwa. Na mocy porozumienia o zawieszeniu broni na trzy miesiące wstrzymano obowiązywanie uchwał deklaracji niepodległości, ale po tym terminie utrzymano w mocy wcześniejsze postanowienia. Wycofano także przedstawicieli Słowenii oraz Chorwacji ze wszystkich federacyjnych organów, to jest: Prezydium SFRJ, Związkowej Rady Wykonawczej SFRJ oraz Zgromadzenia SFRJ.

Odmiennie w obu państwach przebiegał jednak proces konstytucjonalizacji przemian ustrojowych. O ile nową ustawę zasadniczą parlament chorwacki przyjął 22 grudnia 1990 roku, to

[218] Na temat przyczyn dezintegracji federacji jugosłowiańskiej szerzej pisano między innymi w: W. Walkiewicz, op. cit.; L. Podhorodecki, op. cit.; S. P. Ramet, *Balkan Babel. The Disintegartion of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Milosević*, New York–London 2002; M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii. Od separacji Słowenii do wojny kosowskiej*, Warszawa 2003; S. Wojciechowski, *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI wieku*, Poznań 2002; A. Giza, *Narodziny i rozpad Jugosławii*, Szczecin 1994; R. Bilski, *Kocioł bałkański*, Warszawa 2000; I. Banac, *Raspad Jugoslavije i drugi eseji*, Zagreb 2001; H. Batowski, *Podstawy kryzysu jugosłowiańskiego*, Kraków 1993; F. Gołembski, *Etniczne podłoże konfliktów na terenie byłej Jugosławii*, (w:) S. Helnarski (red.), *Nacjonalizm. Konflikty narodowościowe w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń 1994.

[219] J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe…*, s. 24–25.

[220] Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że nie były to pierwsze nowelizacje konstytucji republikańskich stanowiące wyraz dążeń do poszerzenia zakresu autonomii ustrojowej. Już w 1971 roku Zgromadzenie w Chorwacji przyjęło nowelizację obowiązującej wówczas ustawy zasadniczej, w której stanowiono, że republika jest państwem narodowym Chorwatów oraz mieszkańców Chorwacji narodowości serbskiej i innych. Zob. ibidem, s. 49.

[221] Ibidem, s. 31.

[222] S. P. Ramet, op. cit., s. 56.

znaczy jeszcze przed ogłoszeniem deklaracji niepodległości, o tyle parlament Słowenii uchwalił nową konstytucję niepodległego, a wkrótce także uznawanego na arenie międzynarodowej, państwa dopiero rok później – 23 grudnia 1991 roku[223]. Wcześniej, bo 17 listopada tego samego roku, nową ustawę zasadniczą przyjął także parlament macedoński.

Najbardziej skomplikowana sytuacja miała miejsce na obszarze Bośni i Hercegowiny. 15 października 1991 roku tamtejszy parlament ogłosił memorandum dotyczące niepodległości republiki. Dokument ten został przyjęty głosami przedstawicieli Boszniaków oraz Chorwatów. Deputowani serbscy byli mu przeciwni. W efekcie tego w styczniu 1992 roku Serbowie zamieszkujący w Bośni i Hercegowinie utworzyli własny parlament, który proklamował powstanie Republiki Serbskiej Bośni i Hercegowiny, nieuznający przy tym konstytucyjnych organów państwa urzędujących w Sarajewie. Nie zapobiegło to ogłoszeniu przez Bośnię i Hercegowinę niepodległości, co nastąpiło 3 marca 1992 roku. Konflikt pomiędzy Serbami a Boszniakami i Chorwatami przerodził się w trwającą trzy lata wojnę domową. Zakończyło ją parafowanie porozumienia w Dayton w listopadzie 1995 roku. Na jego podstawie miesiąc później w Paryżu podpisano układ pokojowy ustanawiający niepodległe państwo – Bośnię i Hercegowinę.

[223] J. Wojnicki, op. cit., s. 52–53.

4. Rząd federacyjny w latach 1992–2003 i konfederacyjny w latach 2003–2006

Tendencje separatystyczne w poszczególnych republikach zmusiły władze w Belgradzie do reformy konstytucyjnej i nadania nowego kształtu państwu federacyjnemu, w skład którego wchodziły już tylko Republika Serbii (wraz z terytoriami dawnych okręgów autonomicznych Kosowa i Wojwodiny) oraz Republika Czarnogóry. 27 kwietnia 1992 roku ogłoszono deklarację niepodległości nowego państwa – Federalnej Republiki Jugosławii (*Savezna Republika Jugoslavija* – FRJ).

W konstytucji uchwalonej w 1992 roku po raz pierwszy zdecydowano o wprowadzeniu do ustroju federacyjnego zasady trójpodziału władzy. Władzę ustawodawczą stanowił bikameralny parlament, na który składały się Rada Obywateli FRJ (stu trzydziestu ośmiu deputowanych wybieranych bezpośrednio) oraz Rada Republik FRJ (czterdziestu deputowanych wybieranych w równej części przez parlamenty poszczególnych republik). Do kompetencji parlamentu należał między innymi wybór prezydenta oraz rządu federalnego.

Skład rządu federalnego tworzyli: przewodniczący, wiceprzewodniczący[224] oraz federalni ministrowie. Jego kadencja trwała cztery lata. Wprowadzono bardzo restrykcyjne ograniczenia dotyczące działalności członków rządu – nie mogli oni pełnić żadnych funkcji publicznych oraz prowadzić jakiejkolwiek innej aktywności zawodowej (nie czyniono w tym zakresie żadnych wyjątków dla – chociażby – pracy naukowej). Przysługiwał im jednak immunitet tożsamy z immunitetem deputowanych[225].

Do najważniejszych kompetencji rządu federalnego należało:

- zatwierdzanie i prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej, a także wykonywanie ustaw oraz innych federalnych aktów prawnych;
- utrzymywanie relacji FRJ z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi;
- proponowanie projektów ustaw oraz innych federalnych aktów prawnych;
- uchwalanie rozporządzeń oraz innych aktów prawnych koniecznych do wykonania ustaw i innych federalnych aktów prawnych przyjętych przez Zgromadzenie Federalne;

[224] Anna Krukowska wspomina o dość osobliwym podmiocie, jakim miał być w tym kontekście nie „wiceprzewodniczący", ale „deputowany premiera" (A. Krukowska, *Nietypowy federalizm serbsko-czarnogórski*, „Wschodnioznawstwo", nr 1 (2007), s. 58). Autorka popełniła tym samym klasyczny błąd „kalki językowej" – w języku angielskim zastępca premiera to właśnie *deputy prime minister*.

[225] *Ustav Savezne Republike Jugoslavije*, „Službeni list Savezne Republike Jugoslavije", nr 1/1992, art. 99.

- wyrażanie opinii o projektach ustaw oraz innych federalnych aktów prawnych, które zostały złożone do procedowania w Zgromadzeniu Federalnym przez inne uprawnione do tego podmioty;
- ustanawianie i likwidowanie federalnych ministerstw oraz innych federalnych organów i instytucji, a także zatwierdzanie ich struktur i regulaminów;
- nadawanie kierunku pracom federalnych ministerstw oraz innych federalnych organów i instytucji oraz uchylanie wydanych przez nie aktów prawnych;
- powoływanie i odwoływanie funkcjonariuszy publicznych w federalnych ministerstwach oraz innych federalnych organach i instytucjach;
- ogłaszanie stanu mobilizacji i organizowanie obrony państwa[226].

Rząd federalny ponosił przed parlamentem pełną odpowiedzialność[227]. Prawo zgłoszenia wniosku o wotum nieufności przysługiwało grupie dwudziestu deputowanych z każdej z izb parlamentu. Wniosek musiał zostać poddany pod głosowanie w ciągu trzech kolejnych dni, a do odwołania rządu potrzebne było poparcie bezwzględnej większości głosów zarówno w Radzie Obywateli FRJ, jak i w Radzie Republik FRJ. Pozycję rządu wobec parlamentu osłabiał brak określenia ograniczenia czasowego, po którym nieskuteczny wniosek o wotum nieufności wobec rządu mógł być ponowiony lub zastąpiony kolejnym wnioskiem. Powodowało to, że rząd federacyjny permanentnie musiał być przygotowany na odpieranie zarzutów stawianych we wnioskach parlamentarnych o wotum nieufności. Rząd mógł także samodzielnie wnosić do parlamentu o głosowanie nad udzieleniem mu wotum zaufania. Wymogi dotyczące liczby deputowanych popierających rząd były tożsame z wymogami ustalonymi dla zasad głosowania w sprawie wniosku o wotum nieufności[228].

Duży nacisk położono na reprezentację w organach konstytucyjnych poszczególnych narodowości tworzących państwo federacyjne. Zdecydowano o tym, że prezydent będzie wybierany w nim przez parlament, ale musi pochodzić on z innej republiki niż przewodniczący rządu (co faktycznie oznaczało, że jeśli przewodniczącym rządu jest Czarnogórzec, prezydentem musi zostać wybrany Serb – lub na odwrót).

W porozumieniu podpisanym w 2002 roku przez władze federacyjne oraz władze poszczególnych republik przewidziano zmianę ustroju państwa – z federacji miało się ono stać konfederacją Serbii i Czarnogóry. Wynikła z tego konieczność uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. Zakładano, że wspólnymi instytucjami dla podmiotów konfederacji będą: jednoizbowy parlament, prezydent pełniący funkcję przewodniczącego rządu, sam rząd o ograniczonej do pięciu liczbie resortów (spraw zagranicznych, obrony, międzynarodowych stosunków gospodarczych, wewnętrznych stosunków gospodarczych oraz ochrony praw człowieka i mniejszości) oraz sąd konstytucyjny i administracyjny[229].

---

[226] Ibidem, art. 100.
[227] T. Bichta, M. Wichmanowski, *System polityczny Czarnogóry*…, s. 200.
[228] Ł. Pardyka, *Systemy konstytucyjne państw postjugosłowiańskich,* (w:) J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2003, s. 159.
[229] Ibidem.

Ciekawym rozwiązaniem – poza charakterystycznym dla prezydencjalizmu powierzeniem głowie państwa funkcji szefa rządu – okazywał się przepis, na podstawie którego należało unikać dyskryminacji ze względu na przynależność do jakiegoś narodu: ministrowie spraw zagranicznych, jak i obrony musieli posiadać zastępców pochodzących z innej republiki niż oni sami, a w połowie kadencji (po dwóch latach) mieli oni obowiązek zamienić się z zastępcami swoimi stanowiskami[230]. Wszystkie elementy serbsko-czarnogórskiego porozumienia, które zawarto pod egidą Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej, zyskały swój wymiar formalnoprawny po uchwaleniu Karty Konstytucyjnej Unii Państwowej Serbii i Czarnogóry, którą najpierw zaakceptowały parlamenty republikańskie (27 stycznia 2003 roku – Republiki Serbii, dwa dni później – Republiki Czarnogóry), a następnie (4 lutego 2003 roku) – parlament federalny.

„Okrojona" struktura rządu Unii Państwowej Serbii i Czarnogóry, uszczuplony zakres kompetencji federacyjnego rządu oraz wyjątkowy jak na tę część Europy monizm egzekutywy wyrażony w pełnieniu przez prezydenta także funkcji przewodniczącego rządu ukazywały dobitnie, jak ogromne znaczenie ma dla poszczególnych części składowych konfederacji własna niezależność. Od 2003 roku zdecydowanie większe znaczenie miały już działania poszczególnych rządów Republik Serbii i Czarnogóry. W zawartym w 2002 roku porozumieniu między państwami znalazł się przepis, zgodnie z którym po trzech latach funkcjonowania konfederacji można było przeprowadzić referendum w sprawie dalszych jej losów. Takie głosowanie odbyło się 21 maja 2006 roku w Republice Czarnogóry. Za pełną niezależnością państwa opowiedziało się w nim 55,5% głosujących (frekwencja wyniosła aż 86,49%[231]). Uznanie wyników czarnogórskiego referendum niepodległościowego przez Unię Europejską oraz państwa sąsiedzkie (w tym Republikę Serbii) za wiążące spowodowało w konsekwencji proklamowanie przez parlament Republiki Czarnogóry niepodległości w dniu 3 czerwca 2006 roku[232]. Tym samym w regionie Bałkanów Zachodnich przestawała istnieć ostatnia (kon)federacyjna forma państwa.

***

Trudno wykazać jednoznacznie wpływ określonych tradycji ustrojowych na przyjmowane współcześnie w państwach postjugosłowiańskich rozwiązania konstytucyjne i ustawowe, które wyznaczają pozycję ustrojową rządu. Nie ulega wątpliwości, że tradycje te były zróżnicowane, tak jak zróżnicowany był charakter dążeń emancypacyjnych i narodowowyzwoleńczych poszczególnych państw regionu. To, co łączy analizowane przypadki, to swoiste *novum*, jakim jest instytucja rządu będącego centralnym organem władzy wykonawczej w ustanowionych po rozpadzie federacji jugosłowiańskiej systemach parlamentarnych. Jeśli bowiem do początków XX wieku można było zaobserwować powstawanie i funkcjonowanie określonych instytucji protorządowych, to z reguły miały one charakter pomocniczy (głównie wobec monarchy) i nie odgrywały kluczowych ról ustrojowych.

[230] Ibidem.
[231] J. E. Bičkov, *Crna Gora od prošlosti ka sadašnjem*, Budva 2009, s. 218.
[232] W. Walkiewicz, *Jugosławia. Państwa sukcesyjne*, Warszawa 2009, s. 457–458.

Podjęta przez J. Broza-Tito po zakończeniu drugiej wojny światowej próba narzucenia ówczesnemu państwu federacyjnemu oryginalnego systemu delegackiego, który miał w zamierzeniu stanowić platformę współpracy politycznej poszczególnych części składowych federacji, także nie okazała się udana. W miarę intensyfikacji dążeń autonomizacyjnych i niepodległościowych kolejnych republik instytucje szczebla federacyjnego stawały się wtórne wobec organów ustanawianych mocą lokalnych ustaw zasadniczych. Ostateczny kres koncepcji systemu delegackiego nastąpił po śmierci J. Broza-Tito. U progu lat 90. stało się jasne, że poszczególne republiki wkroczą na ścieżkę transformacji ustrojowej, próbując aplikować do swoich systemów konstytucyjnych znane – chociażby z Europy Zachodniej – parlamentarne wzorce ustrojowe. Działania wojenne znacząco jednak spowolniły proces demokratyzacji systemów politycznych tej części kontynentu, co w istotny sposób osłabiło także mechanizmy formalnoprawne wyznaczające ramy funkcjonowania organów państwa. Na znaczeniu zyskiwali silni autorytarni przywódcy, a w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa reguły demokratycznego państwa prawnego pozostawały wyłącznie w sferze deklaratywnej. Dopiero od końca lat 90. daje się zauważyć stopniową konsolidację tych zasad, które swoje odzwierciedlenie znajdują w uchwalanych lub nowelizowanych konstytucjach.

Rozdział III.

Powołanie i skład rządu w państwach postjugosłowiańskich

Powołanie rządu to jedno z najistotniejszych wydarzeń warunkujących funkcjonowanie każdego systemu politycznego. Od stabilności oraz transparentności procedur zależy nie tylko trwałość legitymacji, jaką rząd w ten sposób uzyskuje, ale także poziom zaufania, jakim obdarzają tę instytucję obywatele. W żadnym państwie sposób tworzenia rządu i uzyskiwania przezeń mandatu do rządzenia nie jest w konstytucjach określony tożsamo. Różnice dotyczą przede wszystkim szczegółowości opisu procedury, tego, jakie organy są w nią zaangażowane, obowiązujących w niej terminów, a także ewentualnej jej wariantywności, którą ustrojodawcy mogli przewidzieć na wypadek wystąpienia zdarzeń niestandardowych. Reguły obsadzania stanowisk w kolegialnym organie, jakim jest rząd, decydują natomiast o sprawności jego działania, a nierzadko także o jego stabilności.

1. Procedura powołania rządu

Nim w Republice Słowenii ukonstytuuje się rząd, prezydent inicjuje procedurę powołania jego przewodniczącego. Głowa państwa powinna przeprowadzić w tej sprawie konsultacje z przywódcami grup parlamentarnych. Nie mają one jednak wiążącego charakteru. Ustrojodawca chciał – jak się wydaje – zapewnić instytucjonalne warunki do ustalenia przez prezydenta, które z partii parlamentarnych zadeklarują ewentualne poparcie dla poszczególnych kandydatów. Po przeprowadzeniu konsultacji prezydent przedstawia Zgromadzeniu Państwowemu (*Državni zbor)* kandydata na przewodniczącego rządu[233]. Nie ustalono w konstytucji terminu, w którym prezydent powinien zgłosić kandydata, ani maksymalnego okresu trwania konsultacji między głową państwa a liderami partyjnymi. Z jednej strony daje to duży zakres swobody i chroni system polityczny przed swoistym naciskiem związanym z koniecznością dochowania określonych terminów, z drugiej jednak – powoduje powstanie ryzyka celowego wydłużania procedury przedstawienia kandydata na przewodniczącego rządu, jeśli okoliczności polityczne będą tego wymagać[234].

Wyboru przewodniczącego rządu dokonuje Zgromadzenie Państwowe większością głosów ogólnej liczby posłów, co oznacza, że kandydat musi dysponować poparciem co najmniej czterdziestu sześciu deputowanych do izby niższej słoweńskiego parlamentu[235]. Co interesujące, ustrojodawca zapewnił parlamentarzystom duży zakres niezależności, ponieważ głosowanie nad kandydaturą na stanowisko przewodniczącego rządu musi mieć charakter tajny[236]. Deputowani nie są więc pod silną presją liderów swoich ugrupowań i mogą zagłosować – nie obawiając się bezpośrednich konsekwencji politycznych – zgodnie z własną wolą, a nie zgodnie z wytycznymi grupy parlamentarnej, do której należą.

W przypadku nieuzyskania przez kandydata poparcia niezbędnej większości parlamentarnej prezydent może – choć ma na to już tylko czternaście dni – odbyć kolejne konsultacje i ponownie przedstawić Zgromadzeniu Państwowemu kandydata na przewodni-

[233] *Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.*, przeł. P. Winczorek, Warszawa 1994, art. 111.

[234] O tym, jak ważne jest precyzyjne określenie terminów kolejnych procedur związanych z powołaniem rządu zob. J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu*, „Przegląd Sejmowy", nr 5 (2007), s. 144–146.

[235] Izba wyższa słoweńskiego parlamentu nie bierze udziału w procedurze powołania rządu, co stanowi argument na rzecz tezy o asymetrycznym bikamiralizmie słoweńskiego parlamentu. Zob też: P. Mikuli, *Parlament Słowenii*, Warszawa 2003.

[236] *Konstytucja Republiki Słowenii…*, art. 111.

czącego rządu. Może być nim ta sama osoba, którą przedstawiono poprzednio, może to być również inny polityk. W tym samym czasie swoich kandydatów mogą zgłosić także grupy parlamentarne liczące co najmniej dziesięciu deputowanych. Termin zgłoszenia kandydatur odgrywa tu istotną rolę, ponieważ w przypadku przedstawienia Zgromadzeniu Państwowemu więcej niż jednego kandydata na przewodniczącego rządu, głosowanie przeprowadza się osobno w odniesieniu do każdego z nich – najpierw odbywa się głosowanie nad kandydaturą zgłoszoną przez prezydenta, a gdy ta po raz kolejny nie uzyska wymaganej większości ponad połowy ogólnej liczby deputowanych, przechodzi się do głosowania nad pozostałymi kandydaturami. Drugie z wymienionych głosowań odbywa się zgodnie z kolejnością dokonanych zgłoszeń[237].

W sytuacji gdy żaden z kolejnych kandydatów nie uzyska poparcia wymaganej większości ogólnej liczby deputowanych, Zgromadzenie Państwowe ma czterdzieści osiem godzin na przyjęcie – większością zwykłą – uchwały o przeprowadzeniu ponownych wyborów przewodniczącego rządu. Jeśli takiej uchwały nie uda się przyjąć, prezydent obligatoryjnie rozwiązuje Zgromadzenie Państwowe i zarządza nowe wybory parlamentarne. Jeśli jednak działania Zgromadzenia Państwowego okażą się w tej materii skuteczne, przeprowadza się kolejne wybory przewodniczącego rządu.

W pierwszej kolejności odbywa się głosowanie nad zgłoszonymi uprzednio kandydaturami, z tym że o kolejności głosowania decyduje liczba uzyskanych poprzednio głosów. Do skutecznego wyboru wystarczy tym razem poparcie większości posłów biorących udział w głosowaniu. Jeśli i tym razem nie uda się wybrać przewodniczącego rządu, zarówno prezydent, jak i grupy parlamentarne przedstawiają nowe kandydatury[238]. Ponownie pierwszeństwo w kolejności głosowań ma kandydatura zgłoszona przez prezydenta, a następnie głosowane są kandydatury grup parlamentarnych. Dopiero na tym etapie wyborów niepowodzenie w procesie wyłaniania przewodniczącego rządu skutkuje obligatoryjnym rozwiązaniem przez prezydenta Zgromadzenia Państwowego i koniecznością przeprowadzenia przedterminowej elekcji parlamentarnej[239].

Jak podkreśla Piotr Mikuli, w zakresie procedury powołania rządu specyficznym rozwiązaniem przyjętym w słoweńskiej konstytucji jest zobowiązanie do przeprowadzenia w Zgromadzeniu Państwowym oddzielnych głosowań nad kandydaturą przewodniczącego rządu i wszystkich ministrów[240].

Nowo wybrany przewodniczący słoweńskiego rządu w ciągu piętnastu dni jest zobligowany przedłożyć przewodniczącemu Zgromadzenia Państwowego listę kandydatów na ministrów. Jeśli tego nie uczyni, parlament może wyznaczyć dodatkowy termin, którego niedotrzymanie skutkuje zakończeniem pełnienia funkcji przez przewodniczącego rządu. Zgłoszony przez przewodniczącego rządu kandydat na ministra zobowiązany jest

[237] Ibidem.
[238] Nie jest do końca jasne, czy przez „nową kandydaturę" należy rozumieć tu kandydaturę ponownie zgłoszoną (może kandydować polityk, który już wcześniej starał się o urząd), czy też kandydaturę innej osoby.
[239] *Konstytucja Republiki Słowenii*…, art. 111.
[240] P. Mikuli, *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004, s. 36.

– najwcześniej trzy dni, a najpóźniej siedem dni od dnia zgłoszenia – przedstawić swoją kandydaturę właściwej komisji parlamentarnej i odpowiedzieć na pytania zadawane na jej posiedzeniu[241]. W ciągu czterdziestu ośmiu godzin od zakończenia posiedzenia takiej komisji jej przewodniczący musi przekazać opinię o kandydacie przewodniczącemu Zgromadzenia Państwowego oraz przewodniczącemu rządu. Wprawdzie opinia ta nie ma wiążącego charakteru, jednak przewodniczący rządu może – kierując się nią – zaproponować nowego kandydata na ministra. Posiedzenie właściwej komisji parlamentarnej, której członkowie mogą zadawać nowemu kandydatowi pytania, musi wówczas zostać zwołane najpóźniej trzy dni po ogłoszeniu kandydatury.

Po prezentacji wszystkich kandydatur w parlamentarnych komisjach przewodniczący rządu wnioskuje do Zgromadzenia Państwowego o powołanie ministrów. Parlamentarzyści wyrażają początkowo swoją opinię w odniesieniu do całego składu proponowanego rządu (a nie w stosunku do poszczególnych ministrów) i czynią to w głosowaniu tajnym. Jeśli proponowany skład nie zyska akceptacji większości parlamentarnej, przewodniczący rządu w ciągu dziesięciu kolejnych dni proponuje nową listę kandydatów na ministrów. Jeśli i ten skład nie zdoła uzyskać poparcia większości parlamentarzystów w tajnym głosowaniu, przewodniczący rządu może zaproponować przeprowadzenie wyborów poszczególnych ministrów. W trakcie tych wyborów deputowani oznaczają kółkiem na liście kandydatów numer przy nazwisku kandydata na ministra, którego popierają. Rząd może rozpocząć działalność, jeśli w ten sposób uda się powołać co najmniej ⅔ jego składu (nie bierze się pod uwagę ministrów bez teki)[242]. W ciągu kolejnych dziesięciu dni przewodniczący rządu informuje parlamentarzystów o tym, czy przedstawia im nowe kandydatury na stanowiska ministrów, czy też powierza pełnienie obowiązków ministerialnych – na okres trzech miesięcy – innym członkom rządu. W tym kwartalnym okresie skład rządu musi zostać jednak uzupełniony, w przeciwnym razie Zgromadzenie Państwowe stwierdza ustanie funkcjonowania rządu[243].

Także w Republice Chorwacji pierwszym etapem procedury wyłonienia nowego rządu jest desygnowanie przez prezydenta kandydata na jego przewodniczącego. Głowa państwa – podobnie jak w Republice Słowenii – została zobligowana do przeprowadzenia uprzednio konsultacji oraz wzięcia pod uwagę rozkładu sił parlamentarnych, a co za tym idzie – do wyznaczenia kandydata posiadającego poparcie większości parlamentarnej[244] (choć, co istotne, nie musi być to wcale przedstawiciel zwycięskiej partii). Uznać zatem należy, że to konkretne uprawnienie prezydenta ma charakter symboliczny – nie może on desygnować kandydata preferowanego przez siebie, ale tylko takiego, który ma realną szansę otrzymać wotum zaufania dla swojego rządu.

Trudno tym samym zgodzić się z chorwackimi konstytucjonalistami, którzy twierdzą, że w świetle artykułu 98 chorwackiej konstytucji prezydent w swej decyzji dotyczącej

[241] *Konstytucja Republiki Słowenii…*, art. 112.
[242] *Zakon o vladi Republike Slovenije*, „Uradni list Republike Slovenije", nr 4/1993, art. 11.
[243] Ibidem.
[244] *Ustav Republike Hrvatske* (pročišćeni tekst), „Narodne novine", br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, art. 98.

desygnowania kandydata na przewodniczącego rządu nie jest niczym ograniczony[245]. Nie ma bowiem żadnych przesłanek, by twierdzić, że jeśli w istocie zdarzy się sytuacja (ostatecznie nie tak rzadka), że żadna partia lub koalicja w wyborach nie otrzymała takiej liczby głosów, która zagwarantuje jej obsadzenie większości parlamentarnych mandatów, zobowiązanie prezydenta do desygnowania kandydata posiadającego poparcie większości parlamentarnej zostaje zawieszone. Do wyobrażenia pozostaje zaś sytuacja, gdy podczas konsultacji prezydenta z przedstawicielami partii politycznych, które osobno nie posiadają większości, ale razem zdolne są stworzyć powyborczą koalicję dysponującą większością mandatów parlamentarnych, głowa państwa zostanie poinformowana o zamiarze zawarcia koalicji oraz preferowanym przez oba ugrupowania „wspólnym" kandydacie na przewodniczącego rządu. Desygnowanie w takim przypadku kandydata nieposiadającego poparcia partii potencjalnie tworzących koalicję uznać należałoby wówczas za sprzeczne z konstytucją.

Inna rzecz, że chorwacki ustrojodawca nie określił precyzyjnie, w jaki sposób głowa państwa ma się przekonać o posiadaniu przez kandydata poparcia większości parlamentarnej przed ostatecznym głosowaniem nad wnioskiem o wotum zaufania. Nie można przecież wykluczyć, że z jakichś powodów (głównie politycznych) przedstawiciele partii zapewnią prezydenta o poparciu dla danego kandydata, a podczas głosowania zmienią swoje zdanie, co może narazić prezydenta na zarzut zgłoszenia kandydata, które to zgłoszenie nie wypełniało znamion określonych w przepisach konstytucji. Nie przewidziano także, co należy uczynić, gdy konsultacje z partiami politycznymi kończą się patem, ponieważ prezydent nie jest w stanie wyłonić kandydata, który cieszyłby się poparciem większości z nich, lub też celowo proponuje kandydatów nieakceptowanych przez poszczególne ugrupowania polityczne (Branko Smerdel i Smiljko Sokol skłaniają się – jak wspomniano wyżej – do uznania, że prezydent może wówczas powołać dowolnego kandydata, choć wykładnia taka budzi wątpliwości).

Gdy już po przeprowadzeniu konsultacji z przedstawicielami partii politycznych prezydent desygnuje kandydata, ten proponuje skład rządu. Po jego sformowaniu, przy czym nie później niż trzydzieści dni po podjęciu się misji tworzenia rządu, kandydat na przewodniczącego ma obowiązek przedstawić program i skład rządu Chorwackiemu Zgromadzeniu (*Hrvatski sabor*) oraz złożyć wniosek o wyrażenie przez parlament wotum zaufania. Rząd uzyskuje wotum zaufania, gdy wniosek taki popiera większość ogólnej liczby deputowanych. Decyzję o powołaniu przewodniczącego rządu podejmuje prezydent przy kontrasygnacie przewodniczącego parlamentu, a decyzję o powołaniu pozostałych członków rządu – także przy kontrasygnacie przewodniczącego Chorwackiego Zgromadzenia – podejmuje jego nowy przewodniczący[246] (B. Smerdel i S. Sokol wprost piszą o tym, że jest to niezgodne z zasadami parlamentaryzmu i stanowi *de facto* dziedzictwo dawnego jugosłowiańskiego systemu skupsztińskiego[247]).

[245] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 2006, s. 381.
[246] *Ustav Republike Hrvatske…*, art. 109.
[247] B. Smerdel, S. Sokol, op. cit., s. 382.

Gdy desygnowanemu na przewodniczącego nie uda się stworzyć rządu w ciągu trzydziestu dni, prezydent ma prawo przedłużyć jego misję o kolejne trzydzieści dni (ale nie dłużej), choć jest to uprawnienie fakultatywne. Jeśli w ciągu tych kolejnych trzydziestu dni działania na rzecz sformowania rządu zakończą się fiaskiem lub jeśli parlament nie wyrazi wotum zaufania dla przedstawionego rządu, głowa państwa musi powierzyć misję tworzenia rządu innej osobie[248]. Jeśli i ten krok się nie powiedzie (kandydat nie zdoła sformować rządu lub uzyskać wotum zaufania), prezydent musi powołać pozapartyjny rząd techniczny, który sprawować ma władzę do czasu przeprowadzenia nowych wyborów. Wraz z powołaniem rządu technicznego prezydent musi także wyznaczyć datę przedterminowych wyborów parlamentarnych[249].

Należy jednak zgodzić się z opinią Konrada Składowskiego, który twierdzi, że w Republice Chorwacji pozycja prezydenta w procesie formowania rządu jest istotna: Chorwackie Zgromadzenie nie ma faktycznej możliwości doprowadzenia do powołania rządu bez udziału prezydenta, ponieważ ustrojodawca nie przewidział żadnej procedury „rezerwowej", w której inicjatywa nominacyjna przechodziłaby w ręce parlamentu[250]. K. Składowski konkluduje:

> (…) 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[251].

Konstytucja Republiki Serbii jednoznacznie wskazuje na to, że kompetencje do powołania rządu posiada wyłącznie Zgromadzenie Narodowe (*Narodna skupština*), które nie tylko wybiera rząd, ale także nadzoruje jego prace i podejmuje decyzję w sprawie wygaśnięcia jego mandatu (lub mandatów poszczególnych ministrów)[252]. Decyzje w sprawie powołania i odwołania rządu lub też ministrów są podejmowane większością ponad połowy ogólnej liczby deputowanych[253]. Nim jednak Zgromadzenie Narodowe podejmie stosowną decyzję, kandydaturę przewodniczącego rządu musi przedłożyć prezydent. Czyni to po przeprowadzeniu konsultacji z przedstawicielami tych list wyborczych, z których kandydaci uzyskali parlamentarne mandaty.

Powstaje w tym miejscu zasadne pytanie, na ile głowa państwa jest taką opinią przedstawicieli list związana. Ewa Bujwid-Kurek w tłumaczeniu tekstu Konstytucji Republiki Serbii używa sformułowania „biorąc pod uwagę"[254], co może sugerować, że opinia ta jest dla prezydenta wiążąca. Tymczasem w tekście oryginalnym użyto sformułowania *pošto sasluša mišl-*

[248] *Ustav Republike Hrvatske*…, art. 110.
[249] Ibidem, art. 111.
[250] K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 304.
[251] Ibidem.
[252] *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik Republike Srbije, nr 98/2006, art. 99.
[253] Ibidem, art. 105.
[254] E. Bujwid-Kurek, *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej*, Kraków 2012, s. 158.

jenje[255], co należałoby dosłownie przetłumaczyć jako zdanie: „po tym, jak [prezydent – przyp. PŻ] wysłucha opinii". Wyraźnie wówczas widać, że głowa państwa jest zobowiązana tylko i wyłącznie do wysłuchania tego, co mają do powiedzenia przedstawiciele list, nie musi natomiast uznawać tych opinii za wiążące. Tego zdania jest także Jacek Wojnicki, który pisze, że:

> konsultacje te nie są wiążące dla prezydenta, ale stanowią istotną wskazówkę, który kandydat i z którego ugrupowania może liczyć w głosowaniu na akceptację Zgromadzenia Narodowego[256].

Desygnowany przez prezydenta kandydat na przewodniczącego rządu przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu program rządu oraz proponuje jego skład[257]. Po przedstawieniu przez kandydata na przewodniczącego programu i składu rządu Zgromadzenie Narodowe powinno podjąć decyzję, czy akceptuje przedłożone wnioski. Głosuje się jednocześnie nad programem rządu oraz jego składem – decyzja musi zapaść większością ogólnej liczby deputowanych (rząd musi zatem zyskać poparcie co najmniej stu dwudziestu sześciu spośród dwustu pięćdziesięciu parlamentarzystów)[258]. Głosowanie przeprowadzane jest w trybie tajnym[259]. Kadencja rządu rozpoczyna się jednak dopiero po złożeniu przezeń ślubowania przed Zgromadzeniem Narodowym[260].

W serbskiej konstytucji nie określono żadnych terminów obowiązujących w przypadku procedury powołania rządu, sprecyzowano je natomiast w ustawach. Pierwsze posiedzenie parlamentu po przeprowadzonych wyborach powinno się odbyć najpóźniej w trzydziestym dniu od dnia ogłoszenia oficjalnych wyników. Podczas pierwszego po wyborach posiedzenia Zgromadzenia Narodowego wybierani są jego przewodniczący oraz zastępcy przewodniczącego, następuje także potwierdzenie uzyskanych mandatów. Parlament uważa się za ukonstytuowany po potwierdzeniu ⅔ mandatów parlamentarnych. Rząd musi powstać w terminie dziewięćdziesięciu dni od ukonstytuowania się parlamentu. Jeśli do tego nie dojdzie, prezydent ma obowiązek rozwiązać Zgromadzenie Narodowe i rozpisać przedterminowe wybory[261].

W Czarnogórze w terminie trzydziestu dni od daty ukonstytuowania się składu Zgromadzenia Czarnogóry (*Skupština Crne Gore*) prezydent przedstawia mandatariusza[262], który otrzymuje misję sformowania rządu. Prezydencki kandydat proponuje parlamentowi skład oraz program rządu, choć w konstytucji nie przewidziano terminu, w którym

[255] *Ustav Republike Srbije…*, art. 127.
[256] J. Wojnicki, *System konstytucyjny Serbii…*, s. 54.
[257] *Ustav Republike Srbije…*, art. 127.
[258] Ibidem.
[259] J. Wojnicki, *Instytucja Rządu Republiki Serbii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", nr 2–3 (2010), s. 121.
[260] *Ustav Republike Srbije…*, art. 128.
[261] *Zakon o predsedniku Republike*, „Služben glasnik Republike Srbije", nr 111/2007, art. 22.
[262] Z formalnoprawnego punktu widzenia pojęcie mandatariusza – choć osobliwe, zważywszy na sformułowania stosowane przez pozostałych ustrojodawców w regionie – należy traktować jako równoważne pojęciu „kandydata na przewodniczącego rządu" lub „desygnowanego na przewodniczącego rządu". Podobną opinię w tej kwestii przedstawia J. Wojnicki. Zob. idem, *Instytucja Rządu Republiki Czarnogóry w systemie organów władzy,* „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej. Studia i prace", nr 1(5) (2011), s. 53.

taka propozycja musi zostać złożona[263]. Jedynym ograniczeniem jest tu przepis wyznaczający Zgromadzeniu Czarnogóry maksymalny czas trwania procedury powołania rządu – wyrażenie poparcia musi nastąpić najpóźniej dziewięćdziesiąt dni od zgłoszenia przez prezydenta pierwszego mandatariusza[264]. Daje to wprawdzie politykom możliwość niespiesznego zorganizowania oraz sfinalizowania przetargów koalicyjnych lub wewnątrzpartyjnych, ale jednocześnie niesie ryzyko wydłużenia czasu powołania nowego rządu.

Czarnogórski ustrojodawca ustanowił także procedurę głosowania w przedmiotowej kwestii – według przepisów ustawy zasadniczej odbywa się wyłącznie jedno głosowanie, podczas którego parlamentarzyści wyrażają swoją opinię zarówno o programie, jak i o składzie osobowym rządu. Poparcia rządowi musi udzielić większość ustawowej liczby posłów[265]. Głosowanie ma charakter jawny[266]. Jeśli parlamentarzyści nie udzielą rządowi wotum zaufania, prezydent ma dziesięć dni na przedstawienie nowego mandatariusza[267]. Niedoprecyzowanie tego, ile razy głowa państwa może zgłaszać kandydata na przewodniczącego rządu, każe przyjąć, że czyni to, dopóki jeden z kandydatów nie uzyska stosownego poparcia lub dopóki nie upłynie okres dziewięćdziesięciu dni wyznaczony Zgromadzeniu Czarnogóry na powołanie nowego rządu. Należy także domniemywać, że prezydent może zgłosić ponownie tego samego kandydata na przewodniczącego rządu, który nie uzyskał poprzednio wystarczającej liczby głosów poparcia, jeśli uznaje, że leży to w jego politycznym interesie.

Ustrojodawca w Republice Macedonii nie zdecydował się na szczegółowe opisanie w konstytucji procedury powołania nowego rządu, co może prowadzić do powstania licznych kontrowersji natury formalnoprawnej. W artykule 90 ustawy zasadniczej zapisano jedynie, że prezydent Republiki Macedonii ma dziesięć dni na powierzenie misji tworzenia rządu kandydatowi partii lub koalicji, która zdobyła w Zgromadzeniu Republiki Macedonii (*Собрание на Република Македонија*) większość[268]. Już samo to sformułowanie budzić musi wątpliwości. Nie chodzi tutaj nawet o przypisanie prezydentowi symbolicznej roli osoby wręczającej nominację i niemającej na nią żadnego realnego wpływu (uznać należy to za konsekwencję niezaliczenia głowy państwa do segmentu władzy wykonawczej, a co za tym idzie – znaczącego zawężenia zakresu jego kreacyjnych kompetencji). Zdecydowanie poważniejsze zastrzeżenia pojawiają się podczas interpretacji pojęć „partia, która zdobyła w Zgromadzeniu większość" oraz „koalicja, która zdobyła w Zgromadzeniu większość", a także relacji pomiędzy tymi terminami.

W przepisie jednoznacznie opatrzono tę relację spójnikiem „lub", przy tym nie określono żadnych warunków dokonywania stosownego wyboru pomiędzy dwoma alternatywnymi rozwiązaniami, a poprzez to pozostawiono prezydentowi pewną interpretacyjną dowolność. Może się bowiem okazać, że w ciągu dziesięciu dni od ogłoszenia wyników wyborów w parlamencie nie ukonstytuują się podmioty, które uprawnione są do zgłosze-

[263] *Ustav Crne Gore*, „Službeni list Republike Crne Gore", nr 1/2007 z późn. zm., art. 103.
[264] Ibidem, art. 92.
[265] Ibidem, art. 91.
[266] J. Wojnicki, *Skupsztina. Zgromadzenie Republiki Czarnogóry*, Warszawa 2011, s. 30.
[267] D. Koprivica, M. Jovanović, M. Kovačević, *Vodič kroz vladu Republike Crne Gore*, Podgorica 2007, s. 28.
[268] *Ustaw na Republika Makedonija*, „Służben wesnik", br. 42/2002, art. 90.

nia kandydatury na przewodniczącego rządu. Zdarzy się tak wówczas, gdy żadna z partii politycznych nie zdobędzie w Zgromadzeniu Republiki Macedonii bezwzględnej większości oraz gdy w ciągu dziesięciu dni nie zostanie podpisane porozumienie koalicyjne pomiędzy ugrupowaniami dysponującymi liczbą mandatów pozwalającą na stworzenie takiej większości. Macedoński ustrojodawca nie przewidział w tym przypadku żadnego trybu awaryjnego.

Podobnie też za uzasadnione z punktu widzenia politycznej pragmatyki, ale wątpliwe jeśli wziąć pod uwagę aspekt formalnoprawny, jest pominięcie w konstytucji ewentualności, gdy zgłoszony przez partię lub koalicję posiadającą większość kandydat na przewodniczącego rządu nie zyskuje – na przykład z uwagi na bunt w szeregach własnej partii lub niezgodę na kandydaturę ze strony koalicjanta – poparcia parlamentarnej większości. Pewnym usprawiedliwieniem dla braku uwzględnienia wariantu awaryjnego może być fakt, że od ogłoszenia przez Republikę Macedonii niepodległości nie zdarzyło się, by wskazany przez prezydenta kandydat na przewodniczącego rządu nie uzyskał poparcia większości parlamentarnej[269].

Osoba, która została desygnowana przez prezydenta (mandatariusz), w ciągu 20 dni od powierzenia mu misji stworzenia rządu powinna przedstawić Zgromadzeniu Republiki Macedonii skład i program rządu. Następnie na wniosek mandatariusza oraz na podstawie wysłuchanego programu parlament wyraża akceptację dla rządu większością głosów ogólnej liczby deputowanych[270]. Ustrojodawca nie określił w konstytucji, co dzieje się, gdy osoba desygnowana na przewodniczącego rządu nie zdoła uzyskać wotum zaufania. Należy przyjąć, że procedura powtarzana jest aż do uzyskania potrzebnej większości – prezydent bowiem nie ma prawa do rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Decyzję taką mogą podjąć wyłącznie sami deputowani[271].

W Konstytucji Bośni i Hercegowiny w ogóle nie używa się określenia rząd. W ustawie zasadniczej mowa jest wyłącznie o radzie ministrów. K. Krysieniel formułuje tezę, że jest to wynik słabej pozycji tego organu w systemie konstytucyjnym państwa, co potwierdza także umiejscowienie w konstytucji dotyczących go artykułów[272]. Znalazły się one w rozdziale poświęconym Prezydium Bośni i Hercegowiny, nie wyodrębniono zaś oddzielnej sekcji poświęconej radzie ministrów, jak stało się to w przypadku pozostałych postjugosłowiańskich konstytucji w regionie. Zgadzając się z przedstawionymi przez K. Krysieniela argumentami i dodając, że ustawodawca przewidział funkcjonowanie rządów (a nie rad ministrów) poszczególnych podmiotów federacji, należy zauważyć, że wielu autorów ignoruje fakt słabego usytuowania federacyjnej rady ministrów względem pozostałych instytucji państwowych Bośni i Hercegowiny i konsekwentnie posługuje się w odniesieniu

[269] Prezydenci zgłaszali kolejno: w 1994 roku – lidera Socjaldemokratycznej Partii Macedonii, Branka Crwenkowskiego, w 1998 roku – lidera Wewnątrzmacedońskiej Organizacji Rewolucyjnej, Lupczo Georgiewskiego, w 2002 roku – ponownie Branka Crwenkowskiego, a w 2006, 2008, 2011 i 2014 roku – przewodniczącego WMRO-DPMNE, Nikołę Gruewskiego. Zob. także: J. Wojnicki, *System konstytucyjny Macedonii*…, s. 54.

[270] *Ustaw na Republika Makedonija*…, art. 90.

[271] J. Wojnicki, *System konstytucyjny Macedonii*…, s. 42.

[272] K. Krysieniel, *W cieniu Dayton*…, s. 266.

do niej pojęciem rządu, co w świetle przedstawionej wykładni stanowi swoistego rodzaju nadużycie[273].

Na czele rady ministrów stoi przewodniczący, którego mianuje – w terminie ośmiu dni od ukonstytuowania się parlamentu[274] – Prezydium Bośni i Hercegowiny (pełni ono na poziomie federacji funkcję głowy państwa). Decyzja o mianowaniu przewodniczącego rady ministrów jest przedmiotem obrad i głosowania w izbie niższej Zgromadzenia Parlamentarnego Bośni i Hercegowiny (*Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine*), czyli Izbie Przedstawicielskiej (*Predstavnički dom*)[275]. Mianowany przewodniczący rady ministrów ma trzydzieści dni na uzyskanie akceptacji większości deputowanych do Izby Przedstawicielskiej.

Jeśli przewodniczący rady ministrów nie otrzyma akceptacji Izby Przedstawicielskiej, Prezydium Bośni i Hercegowiny jest zobowiązane do mianowania w ciągu ośmiu dni innego przewodniczącego[276] (należy założyć, że sytuacja taka może – hipotetycznie – powtarzać się w nieskończoność). Jeśli jednak uzyska on wymaganą liczbę głosów, może przystąpić do mianowania ministrów (w konstytucji wymienieni są w tym kontekście: minister spraw zagranicznych i minister handlu zagranicznego; wszystkich pozostałych ministrów wymieniono w ustawie o radzie ministrów – zob. dalej), a spośród nich – swoich zastępców. Zobowiązani są oni do potwierdzenia mianowania poprzez uzyskanie – podobnie jak przewodniczący – poparcia większości deputowanych do Izby Przedstawicielskiej[277]. Potwierdzenie mianowania zastępców przewodniczącego rady ministrów oraz poszczególnych ministrów musi nastąpić w terminie trzydziestu dni od dnia potwierdzenia mianowania przewodniczącego[278]. Jeżeli Izba Przedstawicielska nie potwierdzi mianowania ministrów, przewodniczący rady ministrów może albo w terminie ośmiu kolejnych dni zaproponować nową kandydaturę (nowe kandydatury), albo też zrezygnować z pełnienia funkcji[279]. Jeśli zdecyduje się na pierwsze z wymienionych rozwiązań, zaproponowani przezeń nowi ministrowie ponownie muszą ubiegać się o akceptację większości parlamentarnej.

[273] Sformułowania rząd używa między innymi Przemysław Osóbka. *Vide*: „Bardziej rozbudowane są relacje między parlamentem a rządem Bośni i Hercegowiny" (P. Osóbka, *Parlament Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2010, s. 33).

[274] *Zakon o vijeću ministara Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", nr 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, art. 9.

[275] *Ustav Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", nr 25/09, art. V.

[276] *Zakon o vijeću ministara Bosne i Hercegovine…*, art. 11.

[277] *Ustav Bosne i Hercegovine…*, art. V (4).

[278] *Zakon o vijeću ministara Bosne i Hercegovine…*, art. 10.

[279] Ibidem, art. 11.

2. Struktura i tryb pracy rządu

Rząd Republiki Słowenii składa się – jak stanowi ustawa zasadnicza – z przewodniczącego rządu oraz ministrów. Jacek Wojnicki słusznie zauważa, że ustrojodawca nie zdecydował się w przypadku tego państwa na konstytucjonalizację urzędu zastępcy przewodniczącego rządu[280]. Na mocy ustawy o rządzie przewodniczący może jednak – w razie zaistnienia potrzeby – przekazać część swoich obowiązków powołanym zastępcom, ale z zastrzeżeniem, że nie mają oni uprawnień do zastępowania przewodniczącego podczas debaty parlamentarnej nad wnioskiem o wotum nieufności oraz do powoływania i odwoływania ministrów z ich stanowisk. Poszczególni ministrowie są niezależni w granicach swoich kompetencji i w tych samych kompetencyjnych granicach odpowiadają przed Zgromadzeniem Państwowym[281]. Podobnie jak w przypadku pozostałych państw, nie określono w Republice Słowenii konstytucyjnej liczby ministrów, pozostawiając tę decyzję do każdorazowego rozstrzygnięcia mocą ustawy. W obowiązującej obecnie ustawie o rządzie mowa jest o czternastu ministerstwach odpowiedzialnych za konkretne obszary polityki państwa. Należą do nich ministerstwa: spraw zagranicznych; spraw wewnętrznych; obrony; finansów; rozwoju gospodarczego i technologii; sprawiedliwości; administracji publicznej; pracy, rodziny, polityki społecznej oraz polityki wyrównywania szans; zdrowia; edukacji, nauki i sportu; infrastruktury; kultury; rolnictwa, leśnictwa i żywności; środowiska i gospodarki przestrzennej[282].

Przewodniczący rządu powołuje także ministra bez teki odpowiedzialnego za relacje Rządu Republiki Słowenii z diasporą i zorganizowanymi wspólnotami mniejszości słoweńskiej w innych krajach, może również powołać dwóch ministrów bez teki dla lepszej organizacji pracy rządu bądź koordynacji współpracy pomiędzy ministerstwami[283]. Zgodnie więc z ustawą o rządzie skład gabinetu może liczyć maksymalnie osiemnaście osób. W obecnym (2016 rok) rządzie pod przewodnictwem Miro Cerara zasiada jednak tylko szesnaścioro polityków, ponieważ on sam zdecydował się pełnić jednocześnie funkcję przewodniczącego rządu oraz ministra edukacji, nauki i sportu, a ponadto powołał jed-

[280] J. Wojnicki, *Rząd Republiki Słowenii w systemie organów władzy państwowej*, (w:) S. Sulowski, J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, Warszawa 2013, s. 498.
[281] *Konstytucja Republiki Słowenii*…, art. 110.
[282] *Zakon o Vladi Republike Slovenije*…, art. 8.
[283] Ibidem.

nego, a nie dwóch ministrów bez teki (odpowiedzialnego za rozwój, projekty strategiczne oraz politykę spójności).

Rolą przewodniczącego rządu jest w Republiki Słowenii zapewnienie jednolitości politycznej i administracyjnej w rządzie, a także koordynacja działalności ministrów[284]. Przewodniczący rządu pełni funkcję jego reprezentanta, ma także uprawnienie do zwoływania posiedzeń rządu, ustanawiania porządku tych posiedzeń[285] oraz przewodniczenia im[286]. Ma on prawo wydawania wiążących ministrów instrukcji dotyczących ich obowiązków, a ministrowie zostali zobowiązani do informowania przewodniczącego rządu o wszelkich istotnych dla polityki rządu kwestiach[287]. W tym kontekście należy także rozumieć zobowiązanie ministrów do przedstawiania na posiedzeniach rządu raportów dotyczących ich aktywności oraz wykonywania ustaw. Jeśli jednak minister uważa, że polecenia przewodniczącego rządu nie wynikają wprost z założeń polityki wewnętrznej, może wnioskować o to, by kontrowersyjnym tematem zajął się na swoim posiedzeniu pełen skład rządu[288]. Podległość służbową ministrów podkreślono także w ustawie o administracji publicznej. Zapisano w niej, że decyzje ministrów zawsze muszą być zbieżne z linią polityczną rządu, choć zadeklarowano również, że w przypadku jakichkolwiek kontrowersji ministrowie na forum rządu mogą oczekiwać przeprowadzenia przedmiotowej dyskusji[289].

Praktyka funkcjonowania słoweńskich rządów potwierdza, że posiedzenia tego organu zwoływane są przez przewodniczącego zazwyczaj w tym samym dniu tygodnia. Prawo daje możliwość zorganizowania posiedzenia korespondencyjnego przy wykorzystaniu systemów teleinformatycznych[290]. Rząd – dla usprawnienia swoich prac – ma możliwość powoływania licznych organów pomocniczych, takich jak: grupy robocze, rady do spraw dialogu z organizacjami pozarządowymi lub innymi instytucjami, rady strategiczne, grupy planistyczne i komitety ministerialne[291]. Rząd podejmuje decyzje większością głosów wszystkich ministrów, a w przypadku, gdy głosy w danej sprawie rozkładają się po równo, decydująca staje się opinia przewodniczącego rządu[292]. Kworum stwierdzane jest podczas głosowania nad porządkiem obrad danego posiedzenia. Każdy z ministrów ma możliwość, w dowolnej części posiedzenia, zażądania zweryfikowania kworum. Jeśli takie żądania nie padają, przyjmuje się, że podczas posiedzenia nie doszło do utraty kworum[293].

W słoweńskiej ustawie o rządzie przewidziano podział ministerstw na departamenty, ale jednocześnie uwzględniono specyfikę poszczególnych resortów i zezwolono – jeśli zajdzie taka potrzeba – na tworzenie przez poszczególnych ministrów innych jednostek po-

[284] *Konstytucja Republiki Słowenii*…, art. 114.
[285] *Poslovnik Vlade Republike Slovenije*, „Uradni list RS", nr 43/01 nr 23/02 z późn. zm., art. 19.
[286] *Zakon o Vladi Republike Slovenije*…, art. 14; Zob. też.: P. Mikuli, *System konstytucyjny Słowenii*…, s. 39.
[287] Ibidem.
[288] *Zakon o Vladi Republike Slovenije*…, art. 14.
[289] P. Mikuli, op. cit., s. 39.
[290] *Poslovnik Vlade Republike Slovenije*…, art. 3.
[291] P. Mikuli, op. cit.
[292] Ibidem.
[293] *Poslovnik Vlade Republike Slovenije*…, art. 22.

mocniczych odpowiedzialnych za konkretne działania (na przykład eksperckie lub kontrolne)[294]. Właściwy minister ponosi odpowiedzialność i sprawuje nadzór nad działalnością wszystkich jednostek organizacyjnych w ministerstwach. Rząd na wniosek ministra może powołać w resorcie sekretarza stanu, choć liczbę sekretarzy – mocą ustawy o administracji publicznej – ograniczono do jednego przypadającego na jedno ministerstwo. W resorcie powołuje się także dyrektora generalnego, będącego urzędnikiem korpusu służby cywilnej, który czuwa nad fachowością prac ministerstwa[295]. Jako ciało doradcze minister może powołać także radę ekspertów przy ministerstwie[296].

Konstytucja Republiki Chorwacji stanowi, że w skład rządu wchodzą: przewodniczący rządu, jeden zastępca lub kilku zastępców przewodniczącego oraz ministrowie[297]. Ustrojodawca nie jest jednak do końca precyzyjny, ponieważ w innym miejscu ustawy zasadniczej podnosi, że przewodniczący rządu oraz pozostali jego członkowie nie mogą pełnić funkcji publicznych bez zgody całego rządu, nie do końca zrozumiale oddzielając w konstrukcji przepisu przewodniczącego od członków rządu. Skoro bowiem wcześniej określono, że przewodniczący wchodzi w skład rządu, to przytaczana formuła wydaje się być nadmiarowa – wystarczyło określić, że funkcji publicznych bez zgody rządu nie mogą pełnić jego członkowie, a z wcześniejszego artykułu można byłoby wówczas wysnuć wniosek, że także przewodniczący – jako członek rządu – podlega tej regulacji.

Jeśli w skład rządu zostanie powołanych kilku zastępców przewodniczącego, sam przewodniczący ma prawo wyznaczyć swojego pierwszego zastępcę[298]. Przewodniczący rządu ma prawo wydawać członkom rządu instrukcje postępowania, przydzielać zadania, powierzać obowiązki, ale umożliwia też wdrażanie i wykonywanie określonych projektów zgodnych z programem rządu[299]. Do uprawnień przewodniczącego należy także zwoływanie posiedzeń, określanie ich dziennego porządku oraz przewodniczenie im. Rząd chorwacki może obradować, jeśli w posiedzeniu uczestniczy ponad połowa jego członków. Przewodniczący może zdecydować o kontynuowaniu posiedzenia mimo braku kworum, jeśli stwierdzi, że nieobecni członkowie rządu mogą oddawać swoje głosy telefonicznie lub faksem[300]. Decyzje podejmowane są większością głosów wszystkich członków rządu, a w przypadku remisowego wyniku głosowania decydujący staje się głos przewodniczącego rządu. Istnieją jednak od tej reguły wyjątki. Rząd podejmuje bowiem decyzję większością ⅔ pełnego składu rządu wówczas, gdy procedowana kwestia dotyczy przedłożenia pozostałym organom państwa:

- zmiany Konstytucji Republiki Chorwacji;
- połączenia lub rozłączenia z innymi państwami;
- zmiany granic Republiki Chorwacji;

[294] Ibidem.
[295] P. Mikuli, *op. cit.*, s. 40.
[296] Ibidem.
[297] *Ustav Republike Hrvatske…*, art. 108.
[298] *Zakon o vladi Republike Hrvatske*, „Narodne Novine" nr 119/2014.
[299] Ibidem, art. 11.
[300] K. Składowski, op. cit., s. 317.

– rozwiązania Chorwackiego Zgromadzenia;
– rozpisania ogólnopaństwowego referendum[301].

W ramach struktury rządu Republiki Chorwacji funkcjonuje także tak zwany wewnętrzny gabinet. Tworzą go przewodniczący rządu oraz jego zastępcy. Gabinet wewnętrzny przygotowuje propozycje polityki rządu, monitoruje realizację programu prac, wcześniej dyskutuje niektóre kwestie pozostające w kompetencji rządu i koordynuje pracę członków rządu oraz wykonywanie powierzonych im zadań. Posiedzenia wewnętrznego gabinetu organizuje i prowadzi przewodniczący rządu, a w przypadku jego nieobecności lub niemożności pełnienia funkcji – wyznaczony przez niego zastępca. Na posiedzenie wewnętrznego gabinetu mogą być zapraszani inni członkowie rządu, a także inne osoby wyznaczone przez przewodniczącego rządu[302].

Strukturę rządu tworzy obecnie dwadzieścia ministerstw: finansów; obrony; spraw zagranicznych i europejskich; spraw wewnętrznych; sprawiedliwości; administracji; gospodarki; rozwoju regionalnego i funduszy Unii Europejskiej; przedsiębiorczości i rzemiosła; pracy i systemu emerytalnego; żeglugi, transportu i infrastruktury; rolnictwa; turystyki; ochrony środowiska i przyrody; budownictwa i planowania przestrzennego; kombatantów; polityki społecznej i młodzieży; zdrowia; nauki, edukacji i sportu; kultury[303].

Ustrojodawca chorwacki przewidział, że głowa państwa ma prawo aktywnie uczestniczyć w pracach rządu, choć przede wszystkim w charakterze obserwatora. Prezydent może wprawdzie zwrócić się do rządu o zwołanie posiedzenia w celu rozpatrzenia konkretnych spraw, ale w żadnym miejscu nie określono, by rząd był zobligowany do uwzględnienia tej sugestii w harmonogramie swoich prac. Natomiast jeśli głowa państwa wyrazi taką wolę, może uczestniczyć w posiedzeniach rządu i brać udział w dyskusjach[304]. W chorwackiej konstytucji przewidziano też, że w stanie wojny lub w sytuacji bezpośredniego zagrożenia niepodległości, integralności i bytu państwa, albo gdy organy władzy państwowej nie są w stanie normalnie wykonywać swoich konstytucyjnych obowiązków, posiedzenie rządu ma prawo zwołać prezydent. Głowa państwa może takiemu posiedzeniu także przewodniczyć[305].

Tradycyjny skład rządu przewidział ustrojodawca serbski, stanowiąc, że tworzą go: przewodniczący rządu, jeden zastępca lub kilku zastępców przewodniczącego rządu oraz ministrowie. Wyraźnie jednak uwypuklono w konstytucji funkcję przewodniczącego tego organu, do jego zadań zaliczając prowadzenie i kierowanie pracami rządu, koordynację działalności politycznej w pracach rządu, koordynację pracy ministrów i reprezentowanie rządu na zewnątrz. Ministrowie z kolei odpowiadają za swoją działalność (politycznie) nie

[301] *Zakon o vladi Republike Hrvatske*…, art. 13–14.
[302] Ibidem, art. 16.
[303] *Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave, pročišćeni tekst zakona*, „Narodne novine", nr 150/11, 22/12, 39/13, 125/13, 148/13, art. 2.
[304] *Ustav Republike Hrvatske*…, art. 101.
[305] Ibidem, art. 100.

tylko przed Zgromadzeniem Narodowym i rządem, ale także przed samym przewodniczącym rządu[306].

Zwrócić należy w tym miejscu uwagę na konsekwencje nieprecyzyjnego przetłumaczenia przez Ewę Bujwid-Kurek artykułu serbskiej konstytucji dotyczącego składu rządu. W wersji zaproponowanej przez polską badaczkę tytuł artykułu 125 zyskał następujące brzmienie: „Premier i ministrowie"[307], podczas gdy w oryginale przybiera on postać: „Przewodniczący Rządu i członkowie Rządu"[308]. O ile w doktrynie przyjmuje się zasadniczo synonimiczność określeń „premier" oraz „przewodniczący rządu", o tyle nie są tożsame określenia „ministrów" i „członków rządu". Raz jeszcze należy wskazać, że zgodnie z analizowanym artykułem konstytucji rząd składa się z: a) przewodniczącego, b) jednego lub kilku zastępców, c) ministrów. Należy zatem uznać, że ministrowie są wprawdzie członkami rządu, ale wcale niejedynymi, ponieważ równoprawnymi członkami rządu będą także zastępcy przewodniczącego, którzy nie otrzymali ministerialnych tek. Sytuacja ta w praktyce jak dotąd nie wystąpiła (wiceprzewodniczący zawsze obejmowali określony resort), ale nie można wykluczyć, że z jakichś politycznych powodów do takiego podziału stanowisk może jednak w przyszłości dojść.

Strukturę ministerstw rządu Republiki Serbii tworzą następujące ministerstwa: spraw zagranicznych; spraw wewnętrznych; mieszkalnictwa, transportu i infrastruktury; handlu, turystyki i telekomunikacji; finansów; gospodarki; rolnictwa i ochrony środowiska; górnictwa i energetyki; sprawiedliwości; administracji i samorządu terytorialnego; obrony; edukacji, nauki i rozwoju technologicznego; zdrowia; pracy, zatrudnienia i opieki socjalnej; młodzieży i sportu; kultury i informacji; integracji europejskiej (bez teki); polityki demograficznej (bez teki); rozwoju regionalnego (bez teki)[309].

Przewodniczący rządu Republiki Serbii wyznacza kierunki jego działalności, dba o jednolitość działań politycznych poszczególnych członków rządu, koordynuje ich pracę, przedstawia skład rządu, a także zwołuje jego posiedzenia i im przewodniczy. Przewodniczący rządu może wydawać pozostałym członkom rządu instrukcje i zlecać im zadania zgodne z programem i polityką rządu. Przewodniczący rządu może być także ministrem. Członkowie rządu, sekretarze stanu i dyrektorzy instytucji i agend rządowych zobowiązani są do przestrzegania instrukcji i wykonywania zadań powierzonych im przez przewodniczącego rządu. Członek rządu może zwrócić się z wnioskiem do rządu, aby ten zdecydował, czy przewodniczący nie przekracza swoich uprawnień[310].

Przewodniczący rządu wyznacza spośród swoich zastępców osobę, która pełni funkcję pierwszego zastępcy przewodniczącego rządu. Ten zastępuje przewodniczącego w czasie jego nieobecności lub niezdolności do pracy. Ma on wówczas uprawnienia tożsame z uprawnieniami przewodniczącego, nie może jednak składać wniosków o wybór lub

[306] *Ustav Republike Srbije…*, art. 125.
[307] E. Bujwid-Kurek, *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej…*, s. 231.
[308] *Ustav Republike Srbije…*, art. 125: „Председник Владе и чланови Владе".
[309] *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik Republike Srbije", nr 44/2014 (z późn. zm.), art. 2.
[310] *Zakon o vladi*, „Službeni glasnik RS", nr 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012, 72/2012, 7/2014 i 44/2014, art. 12.

odwołanie pozostałych członków rządu. Pierwszy zastępca pomaga przewodniczącemu w prowadzeniu i kierowaniu prac rządu, stoi na straży jedności podejmowanych przez rząd działań politycznych rządu, koordynuje prace członków rządu[311].

Minister serbskiego rządu może przedkładać propozycje regulujące kwestie spod jurysdykcji rządu i Zgromadzenia Narodowego, może także domagać się, by rząd zajął stanowisko w sprawie będącej przedmiotem jego właściwości. Minister jest zobowiązany informować rząd o wszystkim, co jest istotne dla kształtowania polityki i podejmowania przez rząd decyzji. Minister jest odpowiedzialny za realizację programu i polityki rządu, za podejmowanie decyzji oraz za wykonanie obowiązkowych instrukcji i konkretnych zadania, które zleca mu przewodniczący rządu[312].

Decyzje na posiedzeniu serbskiego rządu podejmowane są większością głosów wszystkich członków rządu, z zastrzeżeniem, że w sytuacji równego podziału głosów decydujące znaczenie ma głos przewodniczącego rządu[313]. Kolegialna odpowiedzialność za podjęte decyzje została podkreślona poprzez zawarcie w ustawie o rządzie przepisu nakazującego wszystkim członkom rządu publiczne popieranie polityki rządu, nawet jeśli w odniesieniu do konkretnych decyzji w trakcie posiedzeń głosowali oni przeciw lub wstrzymywali się od głosu[314].

Ważną funkcję organizacyjną pełni w przypadku Rządu Republiki Serbii jego generalny sekretarz. Powołuje go rząd na wniosek przewodniczącego, ponosi on także odpowiedzialność zarówno przed rządem, jak i jego przewodniczącym. Do obowiązków sekretarza generalnego rządu należy zwłaszcza kierowanie pracami sekretariatu generalnego, dbałość o wykonywanie aktów prawnych przyjmowanych przez rząd, organizowanie posiedzeń rządu oraz pomoc przewodniczącemu rządu w prowadzonych przez niego pracach[315].

Podobną do chorwackiej i serbskiej konstrukcję składu rządu przewiduje ustawa zasadnicza Czarnogóry. Na jego czele stoi przewodniczący. Oprócz niego w skład rządu wchodzą jeden zastępca lub kilku zastępców oraz ministrowie[316]. Przyjmuje się, że początkiem wykonywania mandatu przez członków rządu jest dzień ich wyboru na zajmowane stanowiska[317].

Przewodniczący rządu w Czarnogórze przewodzi jego pracom, przedkłada porządek obrad w trakcie posiedzeń, prowadzi te obrady, podpisuje uchwalone przez rząd akty prawne, dba o efektywność prac rządu, wykonuje wszystkie obowiązki, jakie nakładają na niego ustawy szczegółowe. Przewodniczący rządu może pozostałym członkom rządu wydawać instrukcje i zobowiązywać ich do wykonania określonych obowiązkowych zadań i poleceń zgodnych z programem i polityką rządu oraz przyjętymi międzynarodowy-

[311] Ibidem, art. 13a.
[312] Ibidem, art. 14.
[313] Ibidem, art. 26.
[314] Ibidem, art. 26a.
[315] Ibidem, art. 30.
[316] *Ustav Crne Gore…*, art. 102.
[317] *Uredba o Vladi Crne Gore,* „Službeni list Crne Gore", nr 80/2008, art. 3.

mi zobowiązaniami Czarnogóry[318]. W przypadku nieobecności przewodniczącego jego funkcję wypełnia – wyznaczony przez niego – zastępca[319]. Zastępca przewodniczącego rządu kieruje i koordynuje pracą ministerstw i innych organów administracji publicznej w obszarach wyznaczonych przez przewodniczącego, stara się realizować politykę rządu w tych dziedzinach oraz jest, co do zasady, przewodniczącym jednego ze stałych organów roboczych rządu[320].

Minister w czarnogórskim rządzie jest zobowiązany do realizacji programu i polityki rządu. Odpowiada za podjęte decyzje i za środki, które przedsięwziął, by określone akty prawne mogły wejść w życie. Musi wypełniać obowiązki, które zostały mu zlecone przez przewodniczącego rządu. Minister jest zobowiązany do powiadomienia rządu o wszystkich sprawach, które są ważne dla kształtowania polityki i podejmowania decyzji rządu. Minister może przedkładać propozycje rządowe regulujące kwestie spod jurysdykcji całego rządu i Zgromadzenia Czarnogóry[321].

W Czarnogórze – podobnie zresztą jak w Republice Serbii – istotną rolę w pracach rządu odgrywa generalny sekretarz. Jest on powoływany przez rząd na czteroletnią kadencję na wniosek przewodniczącego[322]. Sekretarz bierze udział w posiedzeniach rządu oraz ma prawo uczestniczyć w innych jego pracach i może być członkiem ciał roboczych powoływanych kolektywnie lub przez poszczególnych ministrów. Do kompetencji sekretarza rządu należy podpisywanie wniosków oraz wszystkich innych aktów prawnych, jeśli uprawni go do tego przewodniczący rządu. W sytuacji, gdy sekretarz nie może uczestniczyć w posiedzeniu rządu, zastępuje go zastępca lub inny wyznaczony urzędnik [323].

Rząd Czarnogóry pracuje i podejmuje decyzje na posiedzeniach. Są one zwoływane przez przewodniczącego rządu, ale wniosek o zwołanie posiedzenia mogą także złożyć stały organ roboczy oraz co najmniej pięciu członków rządu. Obradom przewodniczy przewodniczący rządu. W uzasadnionych przypadkach może to także robić jego zastępca[324]. Członek rządu ma obowiązek brania udziału w jego posiedzeniach. Tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy członek rządu nie może – i jest to usprawiedliwione – uczestniczyć w obradach rządu, posiedzenie może odbyć się z udziałem jego asystenta lub sekretarza ministerstwa, po uzyskaniu uprzedniej zgody przewodniczącego rządu. W przypadku, gdy członek rządu nie może wziąć udziału w jego posiedzeniu, materiały pozostające w zakresie kompetencji tego ministerstwa nie są na posiedzeniu, co do zasady, rozpatrywane[325].

Posiedzenie rządu Czarnogóry może odbyć się po stwierdzeniu, że bierze w nim udział więcej niż połowa członków rządu. Decyzje rządowe podejmowane są większością głosów obecnych członków. W przypadku równej liczby głosów, decyzję uznaje się za przyjętą,

[318] Ibidem, art. 5.
[319] D. Koprivica, M. Jovanović, M. Kovačević (red.), op. cit., s. 29.
[320] *Uredba o Vladi Crne Gore…*, art. 6.
[321] Ibidem, art. 7.
[322] Ibidem, art. 13.
[323] Ibidem, art. 11.
[324] Ibidem, art. 8.
[325] *Poslovnik Vlade Crne Gore*, „Službeni list Crne Gore", nr 3/2012, art. 6.

jeśli głosował za nią przewodniczący rządu. Istnieją jednak decyzje, których podjęcie wymaga poparcia większości wszystkich członków rządu. Do takich należą wnioski:
- w sprawie skrócenia kadencji Zgromadzenia Czarnogóry,
- o rozpisanie ogólnokrajowego referendum,
- o udzielenie rządowi wotum zaufania,
- o złożenie dymisji rządu,
- o złożenie wniosku o nowelizację konstytucji,
- o zatwierdzenie projektu budżetu oraz sprawozdania z jego wykonania[326].

Konstytucja ani ustawy nie regulują szczegółowo kwestii składu rządu. W obecnej kadencji parlamentu rząd składa się z przewodniczącego, trzech zastępców przewodniczącego (posiadających precyzyjnie określone kompetencje: a) zastępca przewodniczącego ds. systemu politycznego, wewnętrznej oraz zagranicznej polityki; b) zastępca przewodniczącego ds. polityki gospodarczej i systemu finansowego; c) zastępca przewodniczącego ds. rozwoju regionalnego), oraz dziewiętnastu ministrów. Jeden z ministrów jest ministrem bez teki, pozostali stoją na czele następujących ministerstw: sprawiedliwości; spraw wewnętrznych; obrony; finansów; spraw zagranicznych; edukacji; nauki; kultury; gospodarki; transportu i gospodarki morskiej; rolnictwa i rozwoju wsi; zrównoważonego rozwoju i turystyki; zdrowia; praw człowieka i mniejszości; pracy i opieki społecznej; administracji; sportu; spraw europejskich[327].

W skład rządu wchodzi więc w Czarnogórze w sumie dwudziestu trzech członków. Można przypuszczać, że taka liczebność była powodem powołania do życia węższego gremium decyzyjnego, które nazwano w czarnogórskim modelu ustrojowym wewnętrznym gabinetem rządu (*Uži kabinet Vlade*). Tworzą go przewodniczący rządu, jego zastępcy oraz sekretarz generalny. Posiedzenia wewnętrznego gabinetu zwołuje przewodniczący rządu, on też prowadzi obrady. Na jego wniosek w posiedzeniu mogą uczestniczyć poszczególni ministrowie. Głównym zadaniem wewnętrznego gabinetu jest koordynowanie prac ministerstw zgodnie z polityką rządu oraz planowanie porządku obrad posiedzenia rządu. Gabinet wewnętrzny może podjąć decyzję o wykorzystaniu środków z bieżącej rezerwy budżetowej zgodnie z kryteriami określonymi przez rząd[328].

Usprawnieniu pracy rządu służą także organy doradcze, spośród których cztery mają stały charakter. Należą do nich komisje do spraw:
- systemu politycznego, polityki wewnętrznej i zagranicznej;
- polityki ekonomicznej i systemu finansowego;
- zasobów kadrowych i spraw administracyjnych;
- podziału środków pozostających w rezerwie budżetowej[329].

[326] *Uredba o vladi Crne Gore…*, art. 9.
[327] *Vlada Crne Gore. Organizacija*, http://www.gov.me/organizacija, odczyt: 30.11.2016 r.
[328] *Uredba o vladi Crne Gore…*, art. 11.
[329] *Poslovnik Vlade Crne Gore…*, art. 14.

Do kompetencji stałych organów doradczych należy rozpatrywanie spraw należących do kompetencji rządu, opiniowanie wniosków dotyczących tych zagadnień, monitorowanie realizacji aktów rządu i harmonizacja działań administracji państwowej w przygotowaniu przepisów na posiedzeniu rządu.

Skład Rządu Republiki Macedonii tworzy przewodniczący oraz pozostali członkowie rządu. Ci ostatni stoją na czele ministerstw określonych w ustawie, natomiast kandydat na przewodniczącego rządu może także zaproponować powierzenie obowiązków ministrom bez teki[330]. W ten sposób ukształtowano formułę, w której oprócz przewodniczącego rządu w jego pracach uczestniczy także pięciu zastępców przewodniczącego (spośród których dwóch pełni także funkcję ministrów: spraw zagranicznych i zdrowia, natomiast pozostali odpowiedzialni są za określone dziedziny – sprawy gospodarcze, implementację porozumienia ochrydzkiego oraz kwestie integracji europejskiej – ale bez ministerialnego umocowania), siedmiu ministrów bez teki oraz trzynastu ministrów stojących na czele ministerstw: finansów; spraw wewnętrznych; obrony; transportu i komunikacji; sprawiedliwości; rolnictwa, leśnictwa i gospodarki wodnej; gospodarki; edukacji i nauki; społeczeństwa informacyjnego i administracji; samorządu terytorialnego; kultury; pracy i polityki społecznej; środowiska i planowania przestrzennego.

Przewodniczący rządu kieruje jego pracami, jest za nie odpowiedzialny, dba również o harmonijną współpracę z innymi organami państwa, instytucjami publicznymi oraz przedsiębiorcami. Nadzoruje to, czy rząd jako całość oraz poszczególni jego członkowie wykonują swoje obowiązki zgodnie z kierunkami przyjętej polityki. Do kompetencji przewodniczącego rządu należy podpisywanie rozporządzeń oraz innych aktów normatywnych, które zostały przyjęte przez rząd, oraz nadzór nad ich wykonaniem[331].

Ministrowie Rządu Republiki Macedonii kierują pracami poszczególnych ministerstw, odpowiadają za ich nadzór oraz za stosowanie obowiązujących przepisów. Mają prawo i obowiązek uczestnictwa w posiedzeniach rządu, w trakcie których mogą wnioskować o przyjęcie rozporządzeń, decyzji lub projektów[332].

W Republice Macedonii posiedzenie rządu zwoływane jest na wniosek przewodniczącego, ministrów stanowiących przynajmniej ⅓ składu rządu lub też ministra występującego w imieniu ugrupowania koalicyjnego. W sytuacji, w której minister nie może być obecny na posiedzeniu rządu, zastępuje go upoważniony zastępca[333]. Decyzje rząd podejmuje – jeśli stwierdzone zostało kworum – większością głosów członków rządu, przy tym w przypadku równego podziału głosów głosem decydującym jest głos przewodniczącego rządu. Rząd może podjąć decyzję większością głosów członków rządu obecnych na posiedzeniu, jeśli konieczne jest przedsięwzięcie pilnych środków związanych z bezpie-

[330] *Zakon za władata na Republika Makedonija*, „Służben wesnik na Republika Makedonija", nr 59/2000, art. 3.

[331] Ibidem, art. 11. Stosunkowo szeroki zakres kompetencji przewodniczącego z pewnością jednak nie uprawnia do wydzielenia tego urzędu jako odrębnego segmentu władzy wykonawczej, jak czyni to Anna Maria Polkowska. Zob. A. M. Polkowska, *Macedonia*, Wrocław 2000, s. 39.

[332] *Zakon za władata na Republika Makedonija…*, art. 13.

[333] Ibidem, art. 19, pkty 1–3 oraz art. 20; por. P. Rzegocki, *Macedonia*, (w:) M. Barański (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Katowice 2005, s. 226.

czeństwem państwa oraz jego obrony przed zagrożeniem. Członek rządu, który z uzasadnionych powodów nie uczestniczył w posiedzeniu, na którym podjęto decyzję związaną z zagrożeniem państwa, może jednak wystąpić z wnioskiem o zwołanie posiedzenia rządu w ciągu kolejnych 24 godzin od poprzedniego posiedzenia po to, by raz jeszcze omówić przedmiotową kwestię[334].

Rozwiązanie dotyczące składu rady ministrów przyjęte w Bośni i Hercegowinie jest przedmiotem krytyki wielu konstytucjonalistów. W ustawie zasadniczej określono, że organ ten tworzony jest przez przewodniczącego rady oraz ministrów, a także ustalono, że dwa ministerstwa (spraw zagranicznych oraz handlu zagranicznego) muszą być utworzone obligatoryjnie, natomiast pozostałe można tworzyć wedle aktualnej potrzeby[335]. Wyraźnie wskazano też, że aby zachować równowagę polityczną pomiędzy dwoma podmiotami federacji, najwyżej ⅔ składu rady ministrów mogą stanowić przedstawiciele terytorium jednej z jej części, tj. Federacji Bośni i Hercegowiny (drugą jest Republika Serbska). Podobne ograniczenia dotyczą także procesu powoływania zastępców ministrów – muszą oni reprezentować inny naród konstytutywny niż ich zwierzchnik oraz uzyskać poparcie Izby Przedstawicielskiej[336].

W przyjętej w 1997 roku przez parlament Bośni i Hercegowiny ustawie o radzie ministrów znalazły się jednak przepisy stojące w jawnej sprzeczności z przepisami ustawy zasadniczej. Deputowani zdecydowali, że na czele rady ministrów będzie stało dwóch współprzewodniczących oraz jeden ich zastępca. Współprzewodniczący powinni być reprezentantami Boszniaków i Serbów, natomiast zastępca – Chorwatów. K. Krysieniel słusznie podnosi, że było to nie tylko naruszenie artykułu V konstytucji (wyraźnie wskazuje się tam na to, że pracami rady ministrów kieruje jej [**jeden** – przyp. mój PŻ] przewodniczący), ale także pominięcie prawa przedstawicieli innych aniżeli konstytutywne narodów do bycia reprezentowanymi na najwyższych szczeblach władzy[337].

Tych wad prawnych pozbawiona została nowa ustawa o radzie ministrów uchwalona w Bośni i Hercegowinie w 2003 roku. Na jej mocy w skład rady ministrów wchodzą przewodniczący oraz następujący ministrowie: spraw zagranicznych; handlu zagranicznego oraz stosunków gospodarczych; finansów i skarbu; komunikacji i transportu; spraw obywatelskich; praw człowieka oraz uchodźców; sprawiedliwości; spraw wewnętrznych.

Z powyższego wynika, że w skład rady ministrów wchodzi łącznie dziewięć osób. Ustawodawca w 2003 roku zrezygnował z wątpliwej konstytucyjnie zasady współprzewodniczenia pracom rady ministrów, niemniej jednak zezwolił – dla usprawnienia prac tego gremium – na utworzenie funkcji zastępców przewodniczącego rady ministrów, przy czym zastrzegł, że zastępców tych może być najwyżej dwóch i muszą pochodzić z grona ministrów[338]. Po-

[334] *Zakon za władata na Republika Makedonija*…, art. 21.
[335] *Ustav Bosne i Hercegovine,* „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", nr 25/09, art. V (4).
[336] Ibidem, art. V (4b).
[337] K. Krysieniel, op. cit., s. 267.
[338] *Zakon o vijeću ministara Bosne i Hercegovine*…, art. 5.

dobnie swoistemu „złagodzeniu" uległa zasada etnicznej afiliacji członków rady ministrów. Jej skład wciąż musi zapewniać jednakową reprezentację narodów konstytutywnych, jednak jeśli chodzi o regułę zróżnicowania etnicznego w poszczególnych ministerstwach, przyjęto, że minister musi pochodzić z innego narodu niż jego zastępca, rezygnując tym samym z przymiotnika konstytutywny[339]. Oznacza to, że z formalnoprawnego punktu widzenia uprawnieni do obejmowania funkcji ministrów są także przedstawiciele innych niż serbski, boszniacki i chorwacki narodów.

W ustawie o Radzie Ministrów Bośni i Hercegowiny zapisano także, że w każdym ministerstwie – oprócz ministra i jego zastępcy – powołany musi być jego sekretarz, który wykonuje zadania przewidziane w ustawie o służbie cywilnej[340]. O ile więc stanowiska ministerialne obsadzane są według klucza partyjnego, o tyle funkcja sekretarza – przynajmniej w założeniu – powinna stać się gwarantem sprawnego działania administracyjnego.

Zasada etnicznej reprezentacji dotyczy także kworum wymaganego do rozpoczęcia obrad rady ministrów. Jej przewodniczący może otworzyć posiedzenie dopiero po stwierdzeniu, że bierze w nim udział ponad połowa ministrów, ale z zastrzeżeniem, że każdy z narodów konstytutywnych reprezentowany jest przynajmniej przez dwóch przedstawicieli[341]. Dodatkowym utrudnieniem w pracach rady ministrów może być to, że ustawodawca ustalił, iż do podjęcia decyzji, która zgodnie z obowiązującymi przepisami będzie dalej procedowana przez parlament, wymagana jest zgoda ponad połowy całkowitej liczby ministrów. W przypadku pozostałych decyzji obowiązuje zasada konsensusu. Jeśli brak jest możliwości osiągnięcia porozumienia, przewodniczący rady wzywa do siebie ministra lub ministrów, którzy wyrażają swój sprzeciw, i w ten sposób próbuje się wypracować wspólne rozwiązanie. Jeśli mimo to w ciągu siedmiu dni nie uda się dojść do porozumienia, rada ministrów podejmuje decyzję większością głosów, przy zastrzeżeniu, że zgodę musi wyrazić przynajmniej dwóch ministrów reprezentujących każdy naród konstytutywny[342]. Opisana procedura decydowania czyni z Rady Ministrów Bośni i Hercegowiny organ, w którym duże znaczenie ma zdolność wypracowywania kompromisów i uzyskiwania poparcia możliwie dużej grupy członków rady; niweluje się tym samym – przynajmniej w założeniu – niebezpieczeństwo zdominowania rady ministrów przez przedstawicieli dwóch konstytutywnych narodów kosztem trzeciego.

Funkcja przewodniczącego rady ministrów jest w związku z tym głównie funkcją moderatora, który organizuje prace rady oraz przewodniczy jej posiedzeniom, a w sytuacjach kryzysowych – inicjuje i koordynuje poszukiwanie kompromisowych rozwiązań. Ustawa o radzie ministrów precyzuje także inne kompetencje jej przewodniczącego. Należą do nich:

- koordynacja prac rady ministrów;
- harmonizacja relacji konstytucyjnych rady ministrów z pracami Prezydium Bośni i Hercegowiny, Zgromadzenia Parlamentarnego Bośni i Hercegowiny, podmiotów federacji oraz dystryktu Brčko;

[339] Ibidem, art. 6, 7.
[340] Ibidem, art. 8.
[341] Ibidem, art. 16.
[342] Ibidem, art. 18.

- zapewnienie współpracy między radą ministrów a rządami podmiotów federacji oraz niższymi szczeblami administracji;
- zwoływanie posiedzeń rady ministrów;
- przewodniczenie obradom rady ministrów;
- ustalanie porządku obrad rady ministrów;
- wykonywanie decyzji rady ministrów;
- organizacja prac Departamentu Integracji Europejskiej[343].

[343] Ibidem, art. 28.

3. Wymogi formalne stawiane członkom rządu oraz immunitety

Zasadę niepołączalności funkcji publicznych (*incompatibilitas*) słoweński ustawodawca zawarł w ustawie o rządzie, wyraźnie wskazując na to, że ani przewodniczący rządu, ani poszczególni ministrowie nie mogą jednocześnie pełnić funkcji w innych organach państwowych, sądach, organach władzy lokalnej oraz urzędach publicznych, a – co więcej – nie wolno im także angażować się w jakąkolwiek aktywność, która narażałaby ich na konflikt interesów w związku z zajmowanym stanowiskiem[344]. Mandat deputowanego do parlamentu, który zostaje powołany w skład rządu, ulega wówczas zawieszeniu – po zakończeniu pełnienia funkcji rządowych polityk może powrócić do jego sprawowania[345]. Każdy członek słoweńskiego rządu po powołaniu go na stanowisko zobowiązany jest do złożenia przysięgi, której treść jest tożsama z treścią przysięgi prezydenckiej[346]:

> Przysięgam, że będę przestrzegał(a) porządku konstytucyjnego, że będę działał(a) zgodnie z własnym sumieniem i że ze wszystkich sił będę pracował(a) dla dobra Słowenii[347].

Z kolei w Republice Chorwacji członkowie rządu nie mogą pełnić żadnych funkcji publicznych i zawodowych bez uzyskania uprzedniej zgody całego rządu[348]. Przepis ten uznać należy za dość osobliwy, dlatego że o tym, czy określona działalność przewodniczącego rządu, jego zastępców lub ministrów będzie mogła sprzyjać powstaniu konfliktu interesów lub w inny sposób negatywnie rzutować na działalność organu władzy wykonawczej, stwierdza ów organ, którego członkiem jest przewodniczący, jego zastępcy lub ministrowie. Brak jest nawet klauzuli o konieczności wyłączenia się z udziału w głosowaniu osoby, której ono dotyczy.

Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego z pełnieniem funkcji członka rządu wynika wprost z przepisów chorwackiego prawa wyborczego. Przy tym osoba, która zostaje mianowana członkiem rządu, a wcześniej uzyskała w wyborach mandat parlamentarny, może postawić ten mandat w stan spoczynku. Po ustąpieniu ze stanowiska rządowego były czło-

[344] *Zakon o vladi Republike Slovenije*…, art. 10. Zob. też: J. Wojnicki, *Rząd Republiki Słowenii*…, s. 499.
[345] R. Zawistowska, op. cit., s. 98.
[346] *Konstytucja Republiki Słowenii*…, art. 113.
[347] Tłumaczenie własne na podstawie: *Ustava Republike Slovenije*, „Uradni list RS", nr 33/91-I, art. 104.
[348] *Ustav Republike Hrvatske*…, art. 108.

nek rządu w ciągu ośmiu dni ma możliwość złożenia do przewodniczącego Zgromadzenia Chorwackiego wniosku o ponownie objęcie mandatu deputowanego[349].

W Republice Chorwacji członkowie rządu muszą być obywatelami tego państwa[350]. Po udzieleniu przez Zgromadzenie Chorwackie wotum zaufania przewodniczący rządu oraz jego członkowie zobowiązani są do złożenia przed parlamentem przysięgi o następującej rocie:

> Przysięgam sumiennie i uczciwie wykonywać obowiązki członka rządu, szanować Konstytucję, ustawy i prawny porządek, a także dołożyć wszelkich starań do rozwoju Republiki Chorwacji[351].

W przypadku Republiki Serbii ustrojodawca przewidział, że deputowani do Zgromadzenia Narodowego nie mogą pełnić żadnych funkcji w organach władzy wykonawczej (a do takich należy zaliczyć rząd), ponieważ może to powodować powstanie konfliktu interesów[352]. Dodatkowo ministrowie nie mogą być także deputowanymi do parlamentów prowincji autonomicznych, radnymi w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, członkami organów wykonawczych autonomicznych prowincji oraz członkami organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego[353]. Członkowie rządu Republiki Serbii składają w Zgromadzeniu Narodowym następującą przysięgę:

> Przyrzekam na wierność Republiki Serbii i na własny honor, że będę przestrzegał Konstytucji oraz obowiązujących ustaw, że będę sumiennie, odpowiedzialnie i z oddaniem wykonywał obowiązki członka rządu oraz że poświęcę się dla utrzymania Kosowa i Metochii w granicach Republiki Serbii[354].

W Republice Serbii przewodniczący oraz członkowie rządu nie ponoszą odpowiedzialności za wypowiedzi i opinie, które wyrażają w trakcie posiedzeń rządu lub parlamentu, nie odpowiadają także za głosowanie na posiedzeniach rządu. Ponadto zarówno przewodniczący rządu, jak i pozostali jego członkowie posiadają immunitet tożsami z immunitetem deputowanych. O wszelkich kwestiach związanych z immunitetem przewodniczącego rządu oraz jego członków decyduje sam rząd[355].

W Czarnogórze w skład rządu nie mogą wchodzić parlamentarzyści. Co więcej, ministrowie nie mogą pełnić żadnej innej funkcji publicznej, muszą też powstrzymać się od jakiejkolwiek innej działalności zawodowej[356]. Przewodniczący oraz członkowie rządu zobligowani są do złożenia przysięgi o następującej treści:

> Przysięgam, że będę wykonywać obowiązki wynikające z konstytucji i prawa, rzetelnie, odpowiedzialnie i sumiennie[357].

---

[349] K. Składowski, op. cit., s. 200–202.
[350] *Zakon o vladi Republike Hrvatske…*, art. 3.
[351] Tłumaczenie własne na podstawie: ibidem, art. 5.
[352] *Ustav Republike Srbije…*, art. 102.
[353] Ibidem, art. 126.
[354] Tłumaczenie własne na podstawie: *Zakon o vladi Republike Srbije…*, art. 16.
[355] *Ustav Republike Srbije…*, art. 134.
[356] D. Koprivica, M. Jovanović, M. Kovačević, op. cit., s. 28.
[357] Tłumaczenie własne na podstawie: *Uredba o Vladi Crne Gore,* „Službeni list Crne Gore", nr 80/2008, art. 3.

W państwie tym premierowi i ministrom przysługuje immunitet tożsamy z immunitetem chroniącym parlamentarzystów. Oznacza to, że członkowie rządu nie mogą być pociągnięci do karnej oraz żadnej innej odpowiedzialności, nie mogą też zostać pozbawieni wolności za wyrażanie własnych opinii lub głosowanie w związku ze sprawowaną przez siebie funkcją. Struktura przepisu odsyłającego w sprawie immunitetu członka rządu do instytucji immunitetu parlamentarnego rodzi jednak wątpliwości. W przypadku parlamentarzystów zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej oraz na aresztowanie musi wyrazić Zgromadzenie Czarnogóry (wyjątek stanowią sytuacje, w których przestępstwo, którego miał się dopuścić deputowany, jest zagrożone karą pozbawienia wolności w wymiarze ponad pięciu lat)[358]. Skoro zatem przewodniczący rządu i ministrowie korzystają z immunitetu na tej samej zasadzie, co parlamentarzyści, zgodę na ich pociągnięcie do odpowiedzialności także musi wyrazić parlament. Może to jednak stanowić podstawę do stosowania swoistego politycznego szantażu i ograniczać autonomię poszczególnych segmentów władzy.

W Republice Macedonii członkowie rządu nie mogą równocześnie sprawować parlamentarnego mandatu w Zgromadzeniu Republiki Macedonii[359]. Przed objęciem urzędu zobowiązaniu są do złożenia uroczystego oświadczenia o następującej treści:

> Oświadczam, że funkcję, którą obejmę, będę sprawował sumiennie i odpowiedzialnie oraz że będę szanował Konstytucję oraz ustawodawstwo Republiki Macedonii[360].

Tekst oświadczenia zostaje odczytany przez przewodniczącego Zgromadzenia Republiki Macedonii, a następnie musi być podpisany przez członka rządu i złożony u przewodniczącego parlamentu[361].

W Republice Macedonii premierowi i ministrom przysługuje immunitet, którego zakres wyznacza sam rząd. Ponadto przewodniczący rządu i jego członkowie nie podlegają obowiązkowi służby w siłach zbrojnych[362]. J. Wojnicki podkreśla, że przepis ten jest nieprecyzyjny i dokonuje następującej jego wykładni: należy przyjąć, że zwolnienie z obowiązku służby wojskowej dotyczy tylko i wyłącznie okresu pełnienia funkcji członka rządu, nie odnosi się natomiast do całego okresu aktywności zawodowej obywatela Republiki Macedonii[363].

Wymogi formalne dotyczące objęcia funkcji rządowych zostały bardzo szczegółowo wymienione w ustawie o Radzie Ministrów Bośni i Hercegowiny. Nim Prezydium Bośni i Hercegowiny powoła na stanowisko członka rady ministrów, musi on złożyć w Komisji Wyborczej oświadczenie, w którym zawrze informacje: o swoich kwalifikacjach i zajmowanych wcześniej stanowiskach oraz o zadaniach i obowiązkach, które się z tym wiązały; o tym, czy był skazany za przestępstwo; o tym, czy potwierdziły się przeciw niemu oskar-

[358] *Ustav Crne Gore*…, art. 86.
[359] J. Jackowicz, *Wstęp*, (w:) *Konstytucja Macedonii*, przeł. T. Wójcik, Warszawa 1999, s. 16.
[360] *Dełownik na Sobranieto na Republika Makedonija*, „Służben wesnik na Republika Makedonija", nr 91/2008, art. 116.
[361] Ibidem.
[362] *Ustaw na Republika Makedonija*…, art. 89.
[363] J. Wojnicki, *System konstytucyjny Macedonii*…, s. 57.

żenia; o swojej działalności w okresie od stycznia 1992 roku do grudnia 1995 roku, w tym zwłaszcza o wykonywaniu wówczas obowiązków politycznych, a także zaangażowaniu w siłach zbrojnych lub policji; o swoim stanie majątkowym. Dodatkowo informacje te musi potwierdzić Państwowa Agencja Śledcza (SIPA – *State Investigation and Protection Agency*)[364]. Oświadczenie to jest weryfikowane także przez Komisję Wyborczą. Dopiero po pozytywnej jego weryfikacji Prezydium Bośni i Hercegowiny może dokonać odpowiedniej nominacji[365].

W Bośni i Hercegowinie – na mocy ustawy o radzie ministrów – mandat ministra jest równoważny mandatowi deputowanego do parlamentu[366]. *Per analogiam* minister dysponuje tożsamym immunitetem co parlamentarzysta.

***

Porównanie zaprezentowanych w niniejszym rozdziale procedur dotyczących powołania rządu skłania do wysnucia dwóch najważniejszych wniosków.

Po pierwsze, ustrojodawcy przypisali prezydentom zróżnicowaną rolę w procesie formowania gabinetów: od najbardziej pasywnej, w której głowa państwa jest wyłącznie wykonawcą formalnoprawnej czynności zgłoszenia kandydata na przewodniczącego rządu, a ten musi być przedstawicielem większości parlamentarnej (Republika Macedonii), aż do aktywnej, w której głowa państwa ma stosunkowo dużą dowolność w zgłoszeniu konkretnego kandydata na przewodniczącego rządu, choć oczywiście musi wziąć pod uwagę konieczność uzyskania przez niego poparcia większości parlamentarnej (Czarnogóra).

Analizowane państwa różnią się także w zakresie obligacji prezydenta do przeprowadzenia – każdorazowo po ogłoszeniu wyników wyborów parlamentarnych – konsultacji z reprezentantami partii politycznych, które uzyskały parlamentarne mandaty. Konsultacje muszą zorganizować prezydenci Republiki Słowenii oraz Republiki Serbii, ale nie są oni związani ich przebiegiem. Innymi słowy: nawet jeśli w trakcie konsultacji głowa państwa zostanie poinformowania o wyłonieniu przez większość kandydata na przewodniczącego rządu, nie musi ona desygnować akurat tej osoby (choć – co oczywiste – kandydat niepopierany przez większość ma minimalną szansę na to, że misja tworzenia przez niego rządu zostanie zwieńczona sukcesem). Wprawdzie w doktrynie chorwackiego konstytucjonalizmu ukształtował się pogląd, że sytuacja w Republice Chorwacji wygląda tożsamo, to jednak konstytucyjne wskazanie, że prezydent tego państwa, desygnując kandydata na przewodniczącego rządu, musi wziąć pod uwagę rozkład sił parlamentarnych, nie pozwala w mojej opinii na tak daleko idącą interpretację. Konsultacji z reprezentantami partii politycznych nie przeprowadza się po parlamentarnej elekcji w Czarnogórze, Republice Macedonii oraz Bośni i Hercegowinie.

Po drugie, wyróżnić można dwa – skrajnie odmienne – sposoby ujmowania przez prawodawców procedury powołania rządu. Jeden zasadza się na silnej jej instytucjona-

[364] *Zakon o vijeću ministara Bosne i Hercegvine*…, art. 10d.
[365] Ibidem, art. 10c.
[366] Ibidem, art. 5.

lizacji oraz przewidywaniu wariantów awaryjnych na wypadek niestandardowej sytuacji politycznej grożącej patem lub kryzysem konstytucyjnym. Drugi zakłada dużą dowolność w zakresie kreowania sytuacji politycznej przez liderów partii oraz głowy państw, ale sam proces powołania rządu czyni mało zinstytucjonalizowanym. Nie przewiduje się w nim żadnych wariantów awaryjnych, dopuszczając możliwość wielomiesięcznych negocjacji i ostatecznego desygnowania kandydata na przewodniczącego rządu dopiero wówczas, gdy politycy dojdą do porozumienia w tej kwestii.

Pierwszy wariant charakteryzuje procedurę słoweńską, w której w sytuacji standardowej Zgromadzenie Państwowe wybiera przewodniczącego rządu zgłoszonego przez prezydenta w tajnym głosowaniu bezwzględną większością głosów, a dopiero następnie aprobuje skład rządu zaproponowany przez przewodniczącego. Gdy do tego nie dojdzie, uruchamiany jest tryb awaryjny, w którym jednakże prawo do zgłoszenia kandydata oprócz prezydenta mają także parlamentarzyści. Jeśli i tym razem nie uda się wybrać przewodniczącego rządu, dochodzi do zmiany większości potrzebnej do uzyskania wotum zaufania – w ostatnim z awaryjnych trybów potrzebna jest do tego większość zwykła. Jeśli i ten tryb zawiedzie, prezydent jest zobligowany do rozwiązania parlamentu i ogłoszenia przedterminowych wyborów.

Podobnie silnie zinstytucjonalizowana jest procedura powołania rządu w Republice Chorwacji. W standardowej sytuacji Zgromadzenie Chorwackie udziela wotum zaufania rządowi – przedstawionemu przez przewodniczącego desygnowanego wcześniej przez prezydenta – bezwzględną większością głosów. Jeśli nie uda się takiego poparcia uzyskać, prezydent przedstawia kolejnego kandydata, którego rząd także powinien cieszyć się poparciem bezwzględnej większości deputowanych. Gdy w drugim – awaryjnym – kroku także nie uda się wyłonić rządu, głowa państwa powołuje rząd techniczny i ogłasza przedterminowe wybory parlamentarne.

Drugi wariant ujmowania procedury powołania rządu charakterystyczny jest dla Republiki Serbii, Czarnogóry oraz Republiki Macedonii. Sama procedura nie przewiduje żadnych wariantów awaryjnych na wypadek nieuzyskania przez kandydata na przewodniczącego rządu poparcia dla swojego gabinetu, którego udziela bezwzględna większość ogólnej liczby deputowanych. Procedura zgłaszania przez prezydentów nowych kandydatów może być ponawiana wiele razy, ale wymienione państwa różnią się w zakresie tego, jak długo. W Republice Serbii parlament musi powołać rząd w ciągu 90 dni od dnia ukonstytuowania się, natomiast w Czarnogórze i w Republice Macedonii brak jest wyraźnego wskazania takiego terminu (rząd Zorana Zaeva w Republice Macedonii został zaprzysiężony w 2017 roku po prawie sześciu miesiącach, jakie minęły od wyborów parlamentarnych).

Całkowicie odmiennie przebiega natomiast formowanie rady ministrów Bośni i Hercegowiny, co z jednej strony spowodowane jest brakiem instytucji prezydenta w tym ustroju państwowym, z drugiej zaś – precyzyjnie określonymi wymogami dotyczącymi reprezentacji narodów konstytutywnych w składzie rządu.

Struktura rządu we wszystkich państwach regionu jest bardzo podobna. W jego skład wszędzie wchodzą: przewodniczący, wiceprzewodniczący lub kilku wiceprzewodniczą-

cych oraz poszczególni ministrowie. Różnice mogą dotyczyć statusu wiceprzewodniczących: prawodawcy w Republice Słowenii, Czarnogórze, Republice Macedonii oraz Bośni i Hercegowinie nie przewidzieli uprzywilejowania żadnego z nich, natomiast w Republice Chorwacji i Republice Serbii możliwe jest powołanie pierwszego wiceprzewodniczącego oraz pozostałych wiceprzewodniczących. Dodatkowo w Bośni i Hercegowinie wiceprzewodniczący muszą rekrutować się z grona urzędujących ministrów. Takiego zastrzeżenia brak jest w przypadku pozostałych państw, niemniej jednak w praktyce wyjątkowo rzadko zdarza się, by wiceprzewodniczący rządu nie pełnił jednocześnie funkcji ministerialnej. Ustawy przewidują możliwość powołania w skład rządu ministrów odpowiedzialnych za określone działy administracji rządowej, a dodatkowo w Republice Słowenii, Republice Serbii, Czarnogórze i Republice Macedonii – także ministrów bez teki.

W dwóch analizowanych przypadkach ustrojodawcy zdecydowali się na uwzględnienie w strukturze rządu organu o mniejszej liczebności, którego głównym zadaniem jest koordynowania prac pełnego składu rządu, a także wstępne wypracowywanie dyskutowanych decyzji oraz kierunków politycznych. W Republice Chorwacji wewnętrzny gabinet tworzą przewodniczący rządu oraz jego zastępcy, w Czarnogórze natomiast wewnętrzny gabinet tworzony jest przez przewodniczącego rządu, jego zastępców oraz sekretarza generalnego rządu.

Sekretarz generalny rządu powoływany jest w Czarnogórze oraz Republice Serbii. Do jego obowiązków należy organizacja pracy rządu oraz koordynacja wymiany informacji pomiędzy ministerstwami. Nie wchodzi on jednak w skład samego rządu i pomimo że ma prawo uczestniczyć w jego posiedzeniach, to nie ma podczas nich prawa głosu.

Zróżnicowana w regionie pozostaje liczebność rządów. Trudno wskazać w tej materii na jakiekolwiek prawidłowości. Charakterystyczne jest to, że najmniej liczna pozostaje rada ministrów Bośni i Hercegowiny (9 członków), co świadczyć może o wąskim zakresie jej kompetencji. W pozostałych państwach skład rządu jest szerszy i waha się w przedziale od maksymalnie osiemnastu ministrów w Republice Słowenii, poprzez dwudziestu w Republice Serbii, dwudziestu jeden – w Republice Chorwacji, dwudziestu trzech – w Czarnogórze, aż do dwudziestu sześciu członków rządu – w Republice Macedonii.

Rola przewodniczącego rządu w każdym z analizowanych państw jest istotna. Ma on prawo zwoływania posiedzeń rządu, ustalania porządku obrad oraz przewodniczenia tym obradom. Przewodniczący rządu jest jedynym podmiotem władnym do zwołania posiedzenia rządu w Republice Słowenii, Republice Chorwacji, Republice Serbii oraz w Bośni i Hercegowinie. W Czarnogórze posiedzenie rządu może być dodatkowo zwołane na wniosek stałego organu roboczego lub co najmniej pięciu członków rządu, natomiast w Republice Macedonii – na wniosek ⅓ ogólnej liczby ministrów lub też ministra występującego w imieniu ugrupowania koalicyjnego. Dodatkowo w Republice Chorwacji w wyjątkowych okolicznościach (zagrożenie bezpieczeństwa państwa) obrady rządu może zwołać i przewodniczyć im także prezydent.

W poszczególnych państwach regionu przyjęto różne modele procedowania w trakcie posiedzeń rządu. W Republice Słowenii oraz Republice Serbii decyzje podejmowane są

podczas posiedzeń przez obecnych członków rządu większością zwykłą, a w razie równego rozkładu głosów za wiążący uznaje się głos przewodniczącego rządu. Podobnie dzieje się w Republice Chorwacji i w Czarnogórze, przy tym ustrojodawcy przewidzieli w tych państwach zamknięty katalog spraw, których przegłosowanie wymaga innej większości aniżeli zwykła (w pierwszym przypadku – większości ⅔, w drugim przypadku – większości zwykłej, ale ogólnej liczby członków rządu). W Republice Macedonii zasadą jest podejmowanie decyzji zwykłą większością ogólnej liczby członków rządu, ale wyjątek można uczynić dla pilnych głosowań związanych z bezpieczeństwem państwa oraz jego obrony przed zagrożeniem (wtedy decyduje większość członków obecnych na posiedzeniu). W Bośni i Hercegowinie taka reguła – konieczności uzyskania poparcia większości ogólnej liczby członków rady ministrów – obowiązuje tylko w przypadku decyzji, która z mocy prawa dalej będzie procedowana w parlamencie. W innych przypadkach ustrojodawca przewidział obowiązek konsensusu wszystkich członków rady ministrów.

We wszystkich państwach regionu ustanowiono restrykcyjną zasadę *incompatibilitas* w ujęciu formalnym: członkom rządu nie wolno łączyć mandatu rządowego z mandatem parlamentarnym. Wyznacza to ważną różnicę pomiędzy ustrojami państw postjugosłowiańskich a chociażby ustrojem polskim, w którym dopuszcza się łączenie funkcji parlamentarnej (na przykład posła) z rządową (na przykład ministra). Przy tym w Republice Słowenii i Republice Chorwacji dopuszczono zawieszenie mandatu parlamentarnego na czas pełnienia funkcji w rządzie. W wielu przypadkach zasadę niepołączalności funkcji rozszerzono o aspekt materialny, wskazując na konieczność uniknięcia konfliktu interesów pomiędzy sprawowaniem funkcji w rządzie a pełnieniem innych ról zawodowych. Najbardziej restrykcyjne przepisy obowiązują w tym aspekcie w Czarnogórze: członkom rządu nie wolno tam prowadzić żadnej innej działalności zawodowej. Dla porównania w Republice Słowenii nie wolno prowadzić tylko takiej działalności, która naraża członka rządu na konflikt interesów, a w Republice Chorwacji działalność zawodową można prowadzić, jeśli zgodę na to wyrazi rząd.

Do najistotniejszych wymogów formalnych warunkujących pełnienie funkcji członka rządu należy w analizowanych państwach złożenie przysięgi, której treść jest jednak bardzo zróżnicowana. Najszerszy katalog wykluczeń z możliwości objęcia rządowego stanowiska występuje w Bośni i Hercegowinie i wiąże się z ewentualnymi przestępstwami i zbrodniami wojennymi popełnionymi przez potencjalnych kandydatów w latach 1992–1995.

Rozdział IV.

Kompetencje rządu w państwach postjugosłowiańskich

Zgodnie z teorią kompetencji rozpatrzeniu w zakresie relacji poziomej powinny podlegać kwestie związane z relacjami pomiędzy autonomicznymi instytucjami państwa. W tym zakresie za najbardziej istotne z punktu widzenia funkcjonowania rządu uznaje się relacje pomiędzy rządem a parlamentem oraz pomiędzy rządem a głową państwa (jeśli taki urząd w danym ustroju istnieje). Dwie kwestie wydają się w tym kontekście kluczowe dla określenia charakteru tych poziomych relacji: odpowiedź na pytanie, kto odpowiada za wykonywanie ustaw oraz nadawanie kierunku polityki państwa (zarówno wewnętrznej, jak i zagranicznej), oraz odpowiedź na pytanie, w jaki sposób rząd może wpływać na funkcjonowanie parlamentu. W zakresie relacji pionowych rozpatrzone zostaną kompetencje prawodawcze, kreacyjne oraz opiniodawcze.

1. Wykonywanie ustaw i kreowanie polityki państwa

Rząd Republiki Słowenii jest organem sprawującym władzę wykonawczą oraz najwyższym organem administracyjnym państwa. Wykonawcze kompetencje słoweńskiego rządu zostały ogólnie określone w artykule 4 ustawy o rządzie, w którym ustawodawca stwierdza, że organ ten jest odpowiedzialny nie tylko za politykę państwa we wszystkich obszarach podlegających jego jurysdykcji, ale także za realizację ustaw oraz innych aktów normatywnych uchwalonych przez Zgromadzenie Państwowe. Do tego zobowiązania dołącza się także odpowiedzialność za funkcjonowanie administracji publicznej[367]. W przyjętych rozwiązaniach konstytucyjnych słoweński rząd pozostaje jedynym dysponentem władzy wykonawczej w państwie, ponieważ prezydenta określono w ustawie zasadniczej wyłącznie reprezentantem państwa i zwierzchnikiem sił zbrojnych[368].

Także w zakresie polityki zagranicznej rządowi przyznano najszerszy zakres uprawnień. Prezydent reprezentuje jedynie państwo na zewnątrz. Ratyfikuje wprawdzie umowy międzynarodowe, ale może to uczynić wyłącznie po uzyskaniu zgody Zgromadzenia Państwowego. Jeśli poweźmie wątpliwości co do konstytucyjności danej umowy międzynarodowej, może w toku prac nad jej ratyfikacją, zwrócić się do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie tego problemu. W czasie pokoju także funkcja zwierzchnika sił zbrojnych, którą pełni prezydent, pozostaje w Republice Słowenii symboliczna – zgodnie z ustawą o obronności właściwy minister ma obowiązek jedynie informować głowę państwa o zagadnieniach i problemach związanych z obronnością i bezpieczeństwem kraju[369].

W Konstytucji Republiki Chorwacji przyjęto klasyczną formułę przyznania rządowi kompetencji w zakresie wykonywania ustaw Chorwackiego Zgromadzenia oraz wydawania rozporządzeń o charakterze wykonawczym w stosunku do ustaw. Ogólnie rzecz ujmując, rząd prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną, kieruje oraz sprawuje nadzór nad administracją państwa oraz dba o rozwój gospodarczy. Z treści pozostałych artykułów ustawy zasadniczej nie wynika jednak, by były to uprawnienia wyłącznie zarezerwowane dla rządu, choć K. Składowski stawia tezę, że domniemanie kompetencji można wywieść z artykułu 107 konstytucji. Autor przyznaje za doktryną, że do właściwości rządu należą

[367] *Zakon o vladi Republike Slovenije*…, art. 4.
[368] Zob. *Konstytucja Republiki Słowenii*…, art. 102.
[369] W. Sokół, *System polityczny Słowenii*, (w:) T. Bichta, M. Podolak (red.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Lublin 2012, s. 403.

wszystkie uprawnienia i obowiązki, które stanowią istotę władzy wykonawczej, a nie są zastrzeżone dla prezydenta[370].

Ustrojodawca chorwacki przyjął jednak zasadę współdziałania rządu oraz prezydenta w kształtowaniu i realizowaniu polityki zagranicznej państwa[371], czym znacząco wzmocnił pozycję głowy państwa i jednocześnie osłabił pozycję rządu. Warto zauważyć, że o ile w artykule 133 Konstytucji RP określono wyraźnie kierunek podmiotowy zobowiązania (to prezydent współdziała z rządem i właściwym ministrem, a nie na odwrót, w związku z czym można interpretować, że inicjatywną rolę ma tu do odegrania rząd), o tyle w konstytucji chorwackiej oba podmioty potraktowano równorzędnie (mowa jest o tym, że zarówno rząd, jak i prezydent współpracują ze sobą). W żaden sposób nie ustalono, w jaki sposób należy kształtować i realizować politykę zagraniczną w sytuacji koabitacji, gdy rząd ma inną wizję działań podejmowanych na arenie międzynarodowej aniżeli prezydent, co może wywoływać liczne napięcia w systemie politycznym. Podobnie zresztą sformułowano w ustawie zasadniczej zobowiązanie obu organów do współpracy w zakresie nadawania kierunków pracy służb bezpieczeństwa oraz mianowania szefów tych służb[372].

Jednakże ustalając szczegółowy zakres kompetencji w dziedzinie polityki zagranicznej, chorwacki ustrojodawca mimo wszystko uprzywilejował rząd. Widoczne jest to przykładowo w przebiegu procedury ustanawiania przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych. Wprawdzie – zgodnie z artykułem 98 konstytucji – to prezydent decyduje o takim ustanowieniu, ale czyni to wyłącznie na wniosek rządu i z kontrasygnatą premiera[373]. Jeśli więc rząd nie złoży stosownego wniosku, prezydent nie może samodzielnie podjąć decyzji. Powstaje jednak zasadna wątpliwość, czy jeśli głowa państwa nie zgadza się z wnioskiem rządu, może odmówić jego uwzględnienia. Zastosowanie w przepisie ustawy zasadniczej czasownika w trybie oznajmującym („decyduje") a nie orzeczenia w trybie warunkowym (na przykład w brzmieniu „może zdecydować"), sugeruje, że wniosek taki należałoby – bez względu na własną o nim opinię – uwzględnić.

W przypadku umów międzynarodowych chorwacki ustrojodawca wyróżnił ich dwa rodzaje. Pierwsze to umowy wymagające uchwalenia lub nowelizacji obowiązującego ustawodawstwa, umowy wojskowe lub polityczne oraz umowy, na mocy których Republika Chorwacji przyjmuje na siebie określone zobowiązania finansowe. Zgodę na zawarcie tego typu umów międzynarodowych musi wyrazić parlament. Dodatkowo jeśli w umowach tych określono przekazanie organizacji międzynarodowej części kompetencji unormowanych w ustawie zasadniczej, zgodę na ratyfikację umowy musi wyrazić co najmniej ⅔ ogólnej liczby deputowanych. W przypadku pozostałych umów uprawnienie do ich zawarcia przysługuje prezydentowi (ale tylko na wniosek rządu)

[370] K. Składowski, op. cit., s. 323.
[371] *Ustav Republike Hrvatske…*, art. 98.
[372] Ibidem, art. 102.
[373] Ibidem, art. 96.

lub samemu rządowi[374]. Jeśli chodzi o politykę zagraniczną, rząd ma także – obok prezydenta oraz grupy ⅓ parlamentarzystów Chorwackiego Zgromadzenia – uprawnienie do zainicjowania procedury przystąpienia Republiki Chorwacji do zrzeszenia państw, choć zastrzeżono jednoznacznie, że zrzeszenie takie nie może mieć na celu restytucji Jugosławii lub innego wielonarodowego państwa bałkańskiego. Wstępną decyzję musi wówczas podjąć parlament większością ⅔ ogólnej liczby deputowanych, a ostatecznie o przystąpieniu do zrzeszenia decydują w referendum obywatele[375].

W Republice Chorwacji to wprawdzie prezydent powołuje i odwołuje szefów misji dyplomatycznych Republiki Chorwacji za granicą, ale czyni to na wniosek rządu, w związku z czym to właśnie rząd posiada realne kompetencje kreacyjne w przedmiotowej kwestii. Udział Chorwackiego Zgromadzenia został w tym przypadku ograniczony do roli opiniodawcy poszczególnych kandydatur zgłoszonych przez rząd[376]. Brak jest w ustawie zasadniczej szczegółowych rozważań dotyczących sytuacji, w której prezydent nie zgadza się z propozycjami przedstawionymi przez rząd, lub też w której parlament negatywnie opiniuje konkretny rządowy wniosek. Z konstrukcji przepisu wynika, że oba te podmioty mają swoiście ograniczone pole działania: prezydent nie zyskał bowiem uprawnienia do decydowania o tym, czy daną kandydaturę zaakceptować, czy też nie (zastosowanie konstrukcji „powołuje lub odwołuje na wniosek rządu" wyklucza możliwość odrzucenia wniosku), negatywna decyzja Chorwackiego Zgromadzenia także nie ma mocy wiążącej.

W artykule 122 serbskiej konstytucji zapisano, że władzę wykonawczą Republiki Serbii sprawuje rząd[377], prezydent został zaś określony wyłącznie wyrazicielem jednolitości państwa Republiki Serbii[378]. Z porównania enumeratywnie wymienionych konstytucyjnych uprawnień obu organów także wynika, że wykonawstwo ustaw oraz ogólnie rozumiane prowadzenie bieżącej polityki powierza się rządowi. Do wykonawczych kompetencji rządu należy w tym kontekście zaliczyć uprawnienie do nadania kierunku i zorganizowania prac państwowych organów administracyjnych. Prezydent zaś jest zwierzchnikiem sił zbrojnych, ogłasza uchwalone prawo, posiada nieliczne kompetencje kreacyjne (przykładowo: awansuje i odwołuje oficerów armii serbskiej) oraz dysponuje prawem łaski i odznaczania osób zasłużonych dla państwa[379]. Ponadto administracja państwowa ponosi odpowiedzialność przed serbskim rządem[380].

Marijana Pajvančić argumentuje, że analiza uprawnień prezydenta uzasadnia przyjęcie tezy, że choć wprost nie określono go mianem sprawującego władzę wykonawczą, to należy uznać go za organ wykonujący zadania w zakresie władzy wykonawczej. Z tego wynika konieczność potraktowania głowy państwa jako – drugiego obok rządu

[374] Ibidem, art. 139.
[375] Ibidem, art. 141.
[376] *Ustav Republike Hrvatske…*, art. 98.
[377] *Ustav Republike Srbije…*, art. 122.
[378] Ibidem, art. 111.
[379] Por. *Ustav Republike Srbije…*, art. 112 i 123.
[380] Ibidem, art. 136.

– segmentu władzy wykonawczej[381]. Podobny pogląd wyraża Dominika Mikucka-Wójtowicz, która wprost kwalifikuje prezydenta to segmentu władzy wykonawczej, dodając jednocześnie, że:

> Wnikliwa analiza kwestii uprawnień głowy państwa w Republice Serbii jednoznacznie dowodzi, że są one znacznie ograniczone, bowiem do zrealizowania zdecydowanej większości z nich jest konieczny współudział rządu. Stąd też można wnioskować, że konstytucyjnie przewidziany, mający się realizować, zracjonalizowany parlamentaryzm o wiele bardziej uprzywilejowuje rząd[382].

Także w zakresie polityki zagranicznej w Republice Serbii to rząd ma wyłączne prawo do wnioskowania o powołanie lub odwołanie zagranicznych ambasadorów państwa, przy czym aktu nominacji lub odwołania ostatecznie dokonuje prezydent. Symbolicznym uprawnieniem głowy państwa jest natomiast przyjmowanie akredytacji i listów uwierzytelniających zagranicznych dyplomatów[383].

Tożsame wnioski dotyczące wyłączności rządu w zakresie sprawowania władzy wykonawczej należy wysnuć z analizy przepisów Konstytucji Czarnogóry. W artykule 11 ustrojodawca jednoznacznie wskazuje na to, że władzę ustawodawczą dzierży Zgromadzenie Czarnogóry, władzę wykonawczą – rząd, natomiast władzę sądowniczą – sądy[384]. Niezależnie od tej klasycznej zasady trójpodziału władzy ustawa zasadnicza zobowiązuje wszystkie jej segmenty do działania zgodnie z konstytucją i stanowionym prawem. Podobnie zatem jak w Republice Serbii z segmentu władzy wykonawczej został wyłączony czarnogórski prezydent, który – zgodnie z artykułem 95 ustawy zasadniczej – pełni wyłącznie funkcję reprezentanta państwa zarówno w stosunkach wewnętrznych (wobec obywateli), jak i na arenie międzynarodowej. Po podjęciu stosownej decyzji przez czarnogórską Radę Bezpieczeństwa i Obrony głowa państwa może także przewodzić siłom zbrojnym[385].

Konstytucja Czarnogóry przewiduje, że tylko i wyłącznie rząd prowadzi politykę zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną[386]. O prymacie przyznanym rządowi w kwestii prowadzenia polityki zagranicznej w Czarnogórze świadczy to, że ustrojodawca wyraźnie określił, iż to właśnie rząd wnioskuje o powołanie określonych osób na stanowiska ambasadorów lub inne stanowiska dyplomatyczne poza granicami państwa[387]. Następnie komisja parlamentarna właściwa do spraw stosunków międzynarodowych powinna zaopiniować taką kandydaturę. Prezydenta zaś zobligowano do powołania osoby wskazanej przez rząd[388], co czyni z uprawnienia do powołania ambasadorów i innych przedstawicieli dyplomatycznych uprawnienie wyłącznie symboliczne.

---

[381] M. Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Beograd 2009, s. 155.
[382] E. Bujwid-Kurek, D. Mikucka-Wójtowicz, *Transformacja ustroju politycznego wybranych państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej*, Kraków 2015, s. 248.
[383] *Ustav Republike Srbije…*, art. 112.
[384] *Ustav Crne Gore…*, art. 11.
[385] Ibidem, art. 95.
[386] Ibidem, art. 100, pkt 1.
[387] Ibidem, art. 100, pkt 9.
[388] Ibidem, art. 95, pkt 6.

Do istotnych kompetencji czarnogórskiego rządu w zakresie prowadzenia polityki zewnętrznej należy zaliczyć także ratyfikowanie umów międzynarodowych, uchwalanie strategii bezpieczeństwa i obronności państwa oraz prawo do decyzji o uznaniu innych państw na arenie międzynarodowej i wiążącej się z tym decyzji o ustanowieniu ewentualnych stosunków konsularnych[389]. W Czarnogórze przewodniczący rządu wchodzi też w skład Rady ds. Obrony i Bezpieczeństwa, którą oprócz niego tworzą także prezydent państwa oraz przewodniczący parlamentu (przy czym przewodniczącym Rady jest zawsze urzędujący prezydent)[390].

Spośród konstytucyjnych kompetencji Rządu Republiki Macedonii do kompetencji wykonawczych należy zaliczyć wykonywanie ustaw i innych aktów normatywnych uchwalonych przez Zgromadzenie Narodowe, wykonywanie wszystkich innych czynności określonych w Konstytucji lub w ustawach oraz nadzór nad wykonaniem decyzji w sprawie rezerw walutowych[391].

W Republice Macedonii nie przyjęto formalnej zasady dualizmu władzy wykonawczej. W artykule 88 ustawy zasadniczej wyraźnie określono, że rząd sprawuje władzę wykonawczą[392], brak jest natomiast podobnego sformułowania w przypadku ogólnie określonych w artykule 79 kompetencji prezydenta. Mowa jest tam wyłącznie o tym, że prezydent reprezentuje Republikę Macedonii oraz jest w niej naczelnym dowódcą sił zbrojnych[393]. Trudno jednakże na tej podstawie wysnuć daleko idący wniosek, zgodnie z którym głowę państwa należałoby traktować jako jeden z segmentów władzy wykonawczej. Dlatego zakwalifikowanie przez Piotra Rzegockiego czy Tomasza Bichtę prezydenta Republiki Macedonii do organów władzy wykonawczej[394] może budzić zasadne wątpliwości.

W Republice Macedonii to rząd decyduje o uznawaniu innych państw i rządów, o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych z innymi państwami oraz o otwieraniu przedstawicielstw dyplomatyczno-konsularnych za granicą[395]. W zakresie określonym w ustawie szczegółowej rząd może także zawierać umowy międzynarodowe, choć kompetencja ta zasadniczo przynależy prezydentowi[396]. Ponadto rząd ma kompetencję do zaproponowania mianowania ambasadorów i przedstawicieli Republiki Macedonii za granicą oraz mianowania szefów placówek konsularnych (faktycznego mianowania i odwołania – w drodze dekretu – dokonuje prezydent).

Kolejnym państwem postjugosłowiańskim, w którym kategoria dualizmu władzy wykonawczej nie została wyraźnie określona, jest Bośnia i Hercegowina. Po pierwsze, ustawa zasadnicza nie wprowadza klasycznego trójpodziału władzy poprzez przypisanie poszczególnym organom kompetencji charakterystycznych dla każdej z nich. Pod drugie zaś, zakres

[389] Ibidem, art. 100, pkty 4, 7, 8.
[390] Ibidem, art. 131.
[391] *Ustaw na Republika Makedonija…*, art. 91.
[392] Ibidem, art. 88.
[393] Ibidem, art. 79.
[394] P. Rzegocki, op. cit., s. 224; T. Bichta, *System polityczny Macedonii*, (w:) T. Bichta, M. Podolak (red.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Lublin 2012, s. 313.
[395] *Ustaw na Republika Makedonija…*, art. 91.
[396] Ibidem, art. 119.

kompetencyjnych uprawnień, jakie przyznano Prezydium Bośni i Hercegowiny, uzasadnia pogląd, że to ono pełni funkcje wykonawcze. Wprost stanowi o tym artykuł V konstytucji, w którym to Prezydium Bośni i Hercegowiny przypisano kompetencje wykonywania aktów normatywnych uchwalanych przez tamtejszy parlament. W tym samym artykule w ogóle nie określono zaś kompetencji rady ministrów[397].

Kluczowe kwestie związane z prowadzeniem polityki zagranicznej w Bośni i Hercegowinie zostały scedowane na prezydium. Jest ono odpowiedzialne za powoływanie ambasadorów i innych międzynarodowych przedstawicieli państwa z zastrzeżeniem, że najwyżej ⅔ z nich pochodzić będzie z terytorium Federacji BiH. Ponadto prezydium reprezentuje Bośnię i Hercegowinę na forum organizacji międzynarodowych oraz wobec instytucji Unii Europejskiej, ubiega się także o członkostwo w nich. Do kompetencji prezydium należy ponadto prowadzenie negocjacji związanych z ratyfikowaniem umów międzynarodowych. Samo ratyfikowanie takich umów wymaga jednak zgody parlamentu[398]. Jak widać, żadna z istotnych kompetencji związanych z prowadzeniem polityki zagranicznej nie przynależy radzie ministrów Bośni i Hercegowiny. Nawet zobowiązanie poszczególnych podmiotów tworzących federację do udzielenia wszelkiej pomocy w zakresie wypełniania przez Bośnię i Hercegowinę zobowiązań międzynarodowych dotyczy władz na poziomie federacyjnych, a nie literalnie rady ministrów[399]. W związku z tym za w pełni zasadny uznać należy pogląd Jakuba Olchowskiego, który pisze, że:

> Konsekwencją takiego systemu ustrojowego jest słaby rząd centralny o ograniczonych kompetencjach, zwłaszcza że Konstytucja BiH nie wskazuje żadnych konkretnych jego prerogatyw. Jego aktywność koncentruje się głównie na polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (co zresztą do niedawna było bardzo utrudnione z racji ogromnego „rozdrobnienia" sił wojskowych). Z punktu widzenia funkcjonowania obu podmiotów państwa najważniejsze znaczenie mają ich lokalne rządy[400].

Porównanie powyższych rozwiązań ustrojowych (zob. **tab. 1**) pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że we wszystkich państwach postjugosłowiańskich – z wyjątkiem Bośni i Hercegowiny – ustrojodawcy jednoznacznie zdecydowali o przyznaniu szerokiego zakresu kompetencji w aspekcie wykonawstwa ustaw oraz kreowania polityki państwa rządom, prezydentów nie zaliczając nawet wprost do grona dysponentów władzy wykonawczej.

[397] *Ustav Bosne i Hercegovine*…, art. V.
[398] Ibidem, art. V, pkt 3, lit. b–d.
[399] Ibidem, art. III, pkt 2, lit. b.
[400] J. Olchowski, *System polityczny Bośni i Hercegowiny*, (w:) T. Bichta, M. Podolak (red.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Lublin 2012, s. 114.

Tabela 1. Kompetencje wykonywania ustaw oraz wyznaczania kierunku polityki państwa przez rządy państw postjugosłowiańskich wraz z odniesieniem do kompetencji głowy państwa

Państwo	Rząd (lub rada ministrów)	Prezydent (lub prezydium)
Republika Słowenii	Realizacja ustaw uchwalonych przez Zgromadzenie Narodowe	Reprezentowanie państwa
	Prowadzenie polityki państwa (dodatkowo: odpowiedzialność za pracę administracji publicznej)	Zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi
Republika Chorwacji	Wykonywanie ustaw uchwalonych przez Chorwackie Zgromadzenie	Przedstawicielstwo i reprezentacja Republiki Chorwacji w kraju i zagranicą
	Prowadzenie polityki państwa (dodatkowo: nadzór nad administracją publiczną oraz dbałość o wzrost gospodarczy)	Troska o prawidłową i zgodną z prawem działalność władzy państwowej
		Ponoszenie odpowiedzialności za obronę niezawisłości i jedności terytorialnej Republiki Chorwacji
Republika Serbii	Wykonawstwo ustaw	Zapewnienie jednolitości państwa
	Prowadzenie polityki państwa (dodatkowo: określanie kierunku prac administracji państwowej)	Pełnienie funkcji arbitra
Czarnogóra	Sprawowanie władzy wykonawczej	Reprezentowanie państwa w stosunkach wewnętrznych i na arenie międzynarodowej
		Dowodzenie siłami zbrojnymi (po podjęciu decyzji przez Radę Bezpieczeństwa i Obrony)
Republika Macedonii	Wykonywanie ustaw oraz innych aktów prawnych uchwalanych przez parlament	Reprezentowanie Republiki Macedonii
	Nadzór nad wykonywaniem decyzji w sprawie rezerw walutowych	Naczelne dowództwo nad siłami zbrojnymi
Bośnia i Hercegowina	*Brak określenia funkcji wykonawczych w ustawie zasadniczej*	Wykonywanie aktów normatywnych uchwalonych przez parlament

Źródło: opracowanie własne.

2. Wpływ na funkcjonowanie parlamentu

Pośredni wpływ na funkcjonowanie parlamentu ma w systemie parlamentarnym każdy rząd. Wynika to z faktu konieczności utrzymywania poparcia parlamentarnego dla działań rządu w trakcie trwania kadencji parlamentu. Relacje pomiędzy tymi organami władzy ustawodawczej i wykonawczej jawią się więc jako naturalne. O ile jednak w tym przypadku można mówić o swoistej asymetrii – to rząd musi każdorazowo zabiegać o uzyskanie wymaganej liczby głosów deputowanych – o tyle w niektórych państwach wprowadzono do systemu prawnego mechanizmy służące zniwelowaniu tej nierównowagi. Za takie należy uznać możliwość zwołania przez rząd nadzwyczajnej sesji parlamentu oraz możliwość występowania przez rząd z wnioskiem o skrócenie kadencji parlamentu.

2.1. Wnioskowanie o zwołanie nadzwyczajnej sesji parlamentu

W Republice Chorwacji – gdzie parlament obraduje sesyjnie (pierwsza sesja w roku pomiędzy 15 stycznia a 30 lipca, druga sesja – od 15 września do 15 grudnia) – rząd (a oprócz tego także prezydent lub większość deputowanych) może wnioskować o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia Chorwackiego Zgromadzenia[401].

Także w Republice Serbii parlament obraduje sesyjnie. Sesje zwyczajne rozpoczynają się pierwszego roboczego dnia marca oraz października i trwają maksymalnie dziewięćdziesiąt dni. W wyjątkowych sytuacjach o zwołanie posiedzenia nadzwyczajnego może wnioskować grupa ⅓ deputowanych lub rząd. Wniosek taki musi zawierać planowany porządek obrad posiedzenia[402].

Tę samą zasadę przyjęto w ustawie zasadniczej Czarnogóry. Parlament obraduje bądź na sesji roboczej zwoływanej dwukrotnie w ciągu roku (pierwsza sesja rozpoczyna się w pierwszym roboczym dniu marca, kończy zaś ostatniego dnia lipca; druga sesja trwa od pierwszego roboczego dnia października do ostatniego dnia grudnia), bądź też na sesji nadzwyczajnej. Uprawnienie do wnioskowania o zwołanie tej drugiej przysługuje trzem konstytucyjnym podmiotom: prezydentowi, rządowi oraz grupie deputowanych stanowiących co najmniej trzecią część składu parlamentu[403].

[401] *Ustav Republike Hrvatske…*, art. 78.
[402] *Ustav Republike Srbije…*, art. 106.
[403] *Ustav Crne Gore…*, art. 90.

Zauważyć zatem należy, że w żadnym z analizowanych państw, w którym parlament obraduje sesyjnie, kompetencja do wnioskowania o zwołanie nadzwyczajnej sesji parlamentu nie jest wyłączną kompetencją rządu (zob. **tab. 2**).

Tabela 2. Podmioty uprawnione do wnioskowania o zwołanie nadzwyczajnej sesji parlamentu

Państwo	Podmioty
Republika Chorwacji	rząd; prezydent; ponad połowa ogólnej liczby deputowanych;
Republika Serbii	rząd; ⅓ ogólnej liczby deputowanych;
Czarnogóra	rząd; prezydent; ⅓ ogólnej liczby deputowanych.

Źródło: opracowanie własne.

2.2. Wnioskowanie o skrócenie kadencji parlamentu

Pozycję rządu chorwackiego w stosunku do parlamentu wzmacnia jego prawo do wnioskowania do prezydenta o rozwiązanie Chorwackiego Zgromadzenia, w sytuacji gdy to nie udzieli rządowi wotum zaufania lub w ciągu stu dwudziestu dni od daty przedłożenia nie uchwali budżetu (zob. **tab. 3**). W obu przypadkach wniosek kierowany jest do prezydenta i to od jego decyzji zależy, czy zostanie on uwzględniony, czy też nie. Artykuł 103 Konstytucji Chorwacji przewiduje bowiem, że głowa państwa może, choć nie musi, wziąć pod uwagę wolę rządu[404]. Jedyną przesłanką, która uniemożliwia prezydentowi uwzględnienie wniosku o rozwiązanie Chorwackiego Zgromadzenia, pozostaje toczące się przeciwko rządowi postępowanie w sprawie jego odpowiedzialności za naruszenie konstytucji[405].

Jeszcze szerszy zakres uprawnień w zakresie rozwiązania parlamentu przysługuje rządowi serbskiemu. Może on złożyć do prezydenta wniosek w każdym uzasadnionym przypadku, przy czym – podobnie jak w systemie ustrojowym Republiki Chorwacji – ostateczna decyzja w tej sprawie będzie należała do głowy państwa, która może zgodzić się z rządowym wnioskiem, ale nie musi. Ograniczeniem prawa do złożenia wniosku o rozwiązanie parlamentu jest sytuacja, w której zainicjowana została procedura udzielenia rządowi wotum nieufności lub też w której rząd nie uzyskał od parlamentu wotum zaufania[406].

Także w Czarnogórze rząd może złożyć wniosek o skrócenie kadencji parlamentu. Podobne uprawnienie przysługuje w tym państwie również prezydentowi oraz grupie

[404] *Ustav Republike Hrvatske…*, art. 103.
[405] Ibidem, art. 103.
[406] *Ustav Republike Srbije…*, art. 109.

dwudziestu pięciu deputowanych[407]. Zgodnie z artykułem 92 Konstytucji Czarnogóry rządowi przysługuje nawet prawo do rozwiązania parlamentu w sytuacji, gdy ten przez dłuższy czas nie wywiązuje się ze swoich konstytucyjnych obowiązków. Ustawa zasadnicza nie precyzuje jednak, kto ostatecznie rozstrzyga o tym, czy konstytucyjne obowiązki są przez parlament wykonywane, czy też nie. Ustrojodawca przewidział jedynie konieczność uzyskania opinii w tej sprawie od przewodniczącego parlamentu oraz przewodniczących klubów parlamentarnych, przy czym opinie te nie mają charakteru wiążącego[408]. Można domniemywać, że w ten sposób ustrojodawca chciał uniknąć politycznego pata – jednak nieustanowienie w konstytucji stosownej procedury wykluczającej możliwość rozwiązania parlamentu w niewygodnym dla rządu momencie sprawia, że pozycja ustrojowa organu ustawodawczego uległa znaczącemu osłabieniu.

Tabela 3. Przesłanki do zainicjowania przez rząd skrócenia kadencji parlamentu w państwach postjugosłowiańskich

Państwo	Przesłanka
Republika Chorwacji	nieudzielenie rządowi wotum zaufania; nieuchwalenie przez parlament budżetu w terminie 120 dni od jego przedłożenia;
Republika Serbii	w każdym uzasadnionym przypadku;
Czarnogóra	niewywiązywanie się przez parlament ze swych konstytucyjnych obowiązków.

Źródło: opracowanie własne.

[407] *Ustav Crne Gore…*, art. 84.
[408] Ibidem, art. 92.

3. Kompetencje prawodawcze

W demokratycznych ustrojach państwowych władza ustawodawcza należy do parlamentów. Nie są to wszakże jedyne podmioty uprawnione do stanowienia prawa w danym państwie. W zależności od rangi aktu prawnego określone kompetencje prawodawcze mają chociażby prezydent, rząd, organy samorządu lokalnego czy też instytucje międzynarodowe (jak to nierzadko ma miejsce w przypadku implementacji prawa stanowionego na poziomie Unii Europejskiej). Rząd jest także często prawodawczym inicjatorem dzięki wyposażeniu go w kompetencję inicjatywy ustawodawczej. W różnych państwach inicjatywę taką mogą także zgłosić inne aniżeli parlament i rząd podmioty (zob. **tab. 4**).

Tabela 4. Inicjatywa ustawodawcza w państwach postjugosłowiańskich

Państwo	Podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej
Republika Słowenii	rząd; 1 poseł do Zgromadzenia Narodowego; 5 tysięcy wyborców; Rada Państwa;
Republika Chorwacji	rząd; każdy deputowany; klub parlamentarny; komisja parlamentarna;
Republika Serbii	rząd; każdy deputowany; parlament prowincji autonomicznej; minimum 30 tysięcy wyborców; Rzecznik Praw Obywatelskich – wyłącznie w zakresie swoich kompetencji; Bank Narodowy Republiki Serbii – wyłącznie w zakresie swoich kompetencji;
Czarnogóra	rząd; każdy deputowany; co najmniej 6 tysięcy wyborców za pośrednictwem deputowanego;
Republika Macedonii	rząd; każdy deputowany; 10 tysięcy wyborców;
Bośnia i Hercegowina	rada ministrów; Prezydium Bośni i Hercegowiny; każdy deputowany; komisje parlamentarne lub połączone komisje parlamentarne.

Źródło: opracowanie własne.

3.1. Inicjatywa ustawodawcza

W Republice Słowenii rząd dysponuje prawem do inicjatywy ustawodawczej. Oprócz rządu kompetencja inicjatywna przysługuje: każdemu posłowi do Zgromadzenia Państwowego, co najmniej pięciu tysiącom wyborców[409] oraz Radzie Państwa[410]. Słoweński rząd nie ma jednak uprawnień do inicjowania ogólnokrajowego referendum ustawodawczego. Kompetencję tę posiada wyłącznie Zgromadzenie Państwowe – musi ono je zarządzić na wniosek ⅓ ogólnej liczby deputowanych, Rady Państwa lub grupy czterdziestu tysięcy wyborców[411].

Do słoweńskiego rządu należy inicjatywa w zakresie uchwalania budżetu oraz złożenia w Zgromadzeniu Państwowym propozycji długoterminowych planów strategicznych, które określają podstawowe i długofalowe kierunki polityczne dla poszczególnych obszarów podlegających jurysdykcji państwa[412].

Słoweński rząd może wystąpić do przewodniczącego Zgromadzenia Państwowego o uruchomienie przyspieszonego trybu prac nad proponowanym aktem prawnym w przypadku, gdy zachodzi potrzeba pilnego uchwalenia takiego aktu, w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa, klęski żywiołowej i tym podobnych. Wniosek o zastosowanie trybu przyspieszonego rząd musi każdorazowo precyzyjnie uzasadnić. O tym, czy zostanie on zaakceptowany, decyduje przewodniczący Zgromadzenia Państwowego[413]. Przyjęte rozwiązania sprawiają, że rząd – mając poparcie większości parlamentarnej oraz przewodniczącego parlamentu – może właściwie w każdej sytuacji stosować przyspieszony tryb uchwalenia ustawy lub innego aktu prawnego, jeśli tylko uzna, że istnieje taka potrzeba.

W Republice Chorwacji uprawnienie do złożenia projektu ustawy przysługuje nie tylko rządowi, ale także różnym podmiotom parlamentarnym. Inicjatywę taką może podjąć pojedynczy deputowany, ale również klub parlamentarny lub komisja parlamentarna[414]. Rząd może ponadto złożyć projekt zmiany ustawy zasadniczej (podobnie jak grupa ⅕ deputowanych oraz prezydent), ale Chorwackie Zgromadzenie podejmuje pracę nad nowelizacją dopiero wówczas, gdy stosowny wniosek poprze bezwzględna liczba parlamentarzystów[415]. Rząd jest jedynym organem uprawnionym do złożenia do parlamentu projektu ustawy budżetowej oraz rocznego bilansu państwa[416].

Zainicjowanie trybu pilnego procedury ustawodawczej możliwe jest w ściśle określonych przypadkach: gdy wymagają tego względy obronne, inne szczególnie uzasadnione interesy państwa oraz gdy ustawa ma na celu przeciwdziałanie istotnym kryzysom go-

[409] *Konstytucja Republiki Słowenii…*, art. 88.
[410] Ibidem, art. 97.
[411] Ibidem, art. 90.
[412] *Zakon o Vladi Republike Slovenije…*, art. 2.
[413] *Skripta za ustavno pravo*, http://www.pravnica.net/literatura/n/2015/10/4415d7a120f4b4550ca22562a010059c/skripta-za-ustavno-pravo.pdf, odczyt: 28.12.2016 r.
[414] *Ustav Republike Hrvatske…*, art. 84.
[415] J. Karp, M. Grzybowski, op. cit., s. 17.
[416] *Ustav Republike Hrvatske…*, art. 112.

spodarczym[417]. Wniosek o zastosowanie trybu pilnego może złożyć każdy wnioskodawca projektu ustawy, a więc w przypadku ustaw przedkładanych przez rząd – także on sam. Zwrócić jednak należy uwagę na niedookreśloność drugiej z wymienionych przesłanek – przy jej szerokiej interpretacji rząd może przyspieszyć prace nad właściwie każdą zgłoszoną przez siebie ustawą.

Chorwacki rząd może również – przy kontrasygnacie samego przewodniczącego rządu – wnioskować do prezydenta o zarządzenie referendum w sprawie projektu zmiany konstytucji lub też w każdej innej kwestii, którą uznano za istotną dla niepodległości, jedności oraz istnienia chorwackiego państwa. Wyraźnie przy tym określono, że prezydent może taki wniosek uwzględnić, ale nie ma takiego obowiązku[418].

W Republice Serbii inicjatywa ustawodawcza poza rządem przysługuje: każdemu deputowanemu, parlamentowi prowincji autonomicznej oraz grupie co najmniej trzydziestu tysięcy wyborców. W ograniczonym zakresie inicjatywę ustawodawczą posiadają także Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Bank Narodowy Serbii. Wnioski tych instytucji dotyczyć bowiem muszą ich kompetencji[419]. Z wnioskiem o uchwalenie nowej ustawy nie może natomiast występować w Republice Serbii prezydent, co jest kolejnym argumentem przemawiającym na rzecz tezy o celowym poszerzeniu przez serbskiego ustrojodawcę zakresu kompetencyjnego rządu kosztem uprawnień prezydenta. W Republice Serbii szczególnego rodzaju uprawnieniem inicjatywnym jest prawo zgłoszenia wniosku o uchwalenie ustawy budżetowej oraz sprawozdania finansowego państwa[420]. Rządowi przysługuje też uprawnienie do wnioskowania o zmianę konstytucji[421].

Tryb pilny procedury ustawodawczej zastrzeżony jest w Republice Serbii dla przedłożeń rządowych (bez wyjątku) lub też dla sytuacji, których nie można było wcześniej przewidzieć, to jest na przykład: związanych z zagrożeniem życia ludzkiego, z kwestiami bezpieczeństwa narodowego oraz funkcjonowaniem instytucji państwowych (w przypadku pozostałych wnioskodawców)[422].

Oprócz czarnogórskiego rządu inicjatywę ustawodawczą w tym państwie posiada także każdy deputowany do parlamentu. Ich znaczenie w przedmiotowej kwestii wzmacnia także osobliwa konstrukcja inicjatywy ludowej. Obywatele Czarnogóry – w liczbie co najmniej sześciu tysięcy – mogą bowiem zgłosić do rozpatrzenia projekt ustawy, ale tylko poprzez upoważnienie do tej czynności określonego parlamentarzysty[423]. Nie istnieje jednak żaden przepis, który by obligował deputowanych do reprezentowania obywateli przy inicjowaniu konkretnych aktów prawnych. Nieco inaczej została rozwiązana w Czarnogórze kwestia procedury dotyczącej inicjatywy referendalnej. Ze stosownym wnioskiem mogą wystąpić: rząd, prezydent, grupa deputowanych stanowiąca co najmniej ¼ składu parla-

[417] Szerzej o tym: K. Składowski, op. cit., s. 231–234.
[418] *Ustav Republike Hrvatske…*, art. 86.
[419] *Ustav Republike Srbije…*, art. 107.
[420] Ibidem, art. 99.
[421] Ibidem, art. 203.
[422] Szerzej o tym: J. Wojnicki, *Skupsztina. Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbii*, Warszawa 2014, s. 30–31.
[423] *Ustav Crne Gore…*, art. 93.

mentu oraz 10% obywateli posiadających czynne prawo wyborcze[424]. W tym ostatnim przypadku nie ma konieczności wnioskowania „za pośrednictwem" parlamentarzystów. Czarnogórskiemu rządowi przysługuje także inicjatywa w zakresie zmian w ustawie zasadniczej (oprócz rządu z takim wnioskiem może wystąpić wyłącznie prezydent lub grupa co najmniej dwudziestu pięciu deputowanych)[425].

Rząd może wnioskować w Czarnogórze o przyjęcie ustawy w trybie pilnym w każdym przypadku. Co więcej – o ile innych wnioskodawców obowiązuje termin przedstawienia projektu pilnego najpóźniej na 24 godziny przed rozpoczęciem posiedzenia, o tyle rząd może wnieść inicjowany przez siebie projekt ustawy nawet w trakcie posiedzenia parlamentu[426].

W Republice Macedonii inicjatywę ustawodawczą oprócz rządu posiadają także deputowani oraz grupa co najmniej dziesięciu tysięcy obywateli. Rząd – na mocy artykułu 90 konstytucji – może wnieść pod obrady Zgromadzenia Narodowego projekty: ustaw, budżetu, innych aktów prawnych, planu zagospodarowania przestrzennego Republiki Macedonii, decyzji w sprawie rezerw walutowych[427], uchwały o zawarcie sojuszu lub o przystąpieniu do związku z innymi państwami albo o wystąpieniu z nich[428], uchwały o przystąpieniu do organizacji międzynarodowej lub wystąpieniu z niej[429], uchwały o wprowadzeniu stanu wojny lub stanu wyjątkowego[430].

Rząd macedoński ma prawo wnioskować o uchwalenie ustawy w skróconej procedurze, wówczas gdy ustawa nie jest zbyt skomplikowana ani zbyt obszerna. W sytuacjach konieczności wykluczenia poważnych zagrożeń dla gospodarki, ochrony bezpieczeństwa państwa oraz wystąpienia kataklizmów i sytuacji nadzwyczajnych rząd może z kolei wnioskować o zastosowanie w procedurze ustawodawczej trybu pilnego. W obu przypadkach – zarówno trybu skróconego, jak i trybu pilnego – wymagane jest przedstawienie przez rząd uzasadnień dla składanych przezeń wniosków[431]. Rząd Republiki Macedonii nie może obecnie wnioskować o rozpisanie referendum[432].

W Bośni i Hercegowinie rada ministrów posiada prawo do inicjowania ustaw, które następnie trafiają pod obrady parlamentu, a także – zmian w konstytucji[433]. Ma także prawo opiniowania projektów nowelizacji ustawy zasadniczej, jeśli nie jest ich wnioskodawcą. Dość szeroki pozostaje jednak katalog podmiotów, które także mogą składać w parlamen-

[424] Ibidem.
[425] Ibidem, art. 155.
[426] Por. J. Wojnicki, *Skupsztina. Zgromadzenie Republiki Czarnogóry…*, s. 24.
[427] *Ustaw na Republika Makedonija*, art. 91.
[428] Ibidem, art. 120. Ostateczną decyzję w tej sprawie podejmuje Zgromadzenie Narodowe większością ⅔ ogólnej liczby deputowanych oraz obywatele w referendum (większość zwykła).
[429] Ibidem, art. 121. Ostateczną decyzję w tej sprawie podejmuje Zgromadzenie Narodowe większością głosów ogólnej liczby deputowanych.
[430] Ibidem, art. 124, 125. Ostateczną decyzję w tej sprawie podejmuje Zgromadzenie Narodowe większością ⅔ ogólnej liczby deputowanych, a gdy to nie jest możliwe – prezydent.
[431] J. Wojnicki, *Zgromadzenie. Parlament Macedonii*, Warszawa 2008, s. 28–29.
[432] Zob. *Zakon za referendum i drugi oblici na neposredno izjasnuwanje na gradjanite*, „Służben wesnik na Republike Makedonija", nr 81/2005.
[433] *Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik BiH", nr 22/06, 41/06, 81/06, 91/06, 91/07, 87/09, art. 132.

cie wnioski o uchwalenie ustawy. Tworzą go – oprócz rady ministrów – Prezydium Bośni i Hercegowiny, każdy deputowany oraz komisje parlamentarne.

3.2. Wydawanie rozporządzeń i innych aktów prawnych

Rząd Republiki Słowenii może – o ile pozostaje to w zgodzie z konstytucją, ustawami i innymi aktami normatywnymi uchwalonym przez Zgromadzenie Narodowe[434] – w celu zapewnienia bezpośredniej koordynacji realizacji polityki państwa ustanawiać przepisy oraz podejmować inne środki prawne, polityczne, ekonomiczne, finansowe i organizacyjne, niezbędne do zapewnienia rozwoju kraju i regulacji rynku we wszystkich obszarach jurysdykcji państwowej[435]. Najważniejszym instrumentem prawnym jest w tym przypadku rozporządzenie rządu lub poszczególnych ministrów, przy czym ustawodawca wyraźnie podkreśla, że ów akt prawny musi być wydany wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia w innym akcie (wyższego rzędu)[436].

W Republice Słowenii rząd może wnioskować do prezydenta o wydanie dekretów z mocą ustawy tylko wówczas, gdy z uwagi na stan wyjątkowy lub stan wojny parlament nie może zebrać się na posiedzeniu. Co ważne, prezydent nie ma w tym przypadku wyłącznej kompetencji – nie może samodzielnie zainicjować wydania takiego dekretu[437]. Ustrojodawca założył więc, że konieczne jest współdziałanie oraz zgoda polityczna pomiędzy ośrodkami rządowym i prezydenckim.

W przeciwieństwie do pozostałych państw postjugosłowiańskich w Republice Chorwacji upoważnienie rządu do stanowienia rozporządzeń z mocą ustawy nie tylko nie zostało wykluczone lub ograniczone do stanów wojny (względnie stanów nadzwyczajnych), ale zostało rozszerzone na wszystkie kwestie, co do których zgodę wyrazi Chorwackie Zgromadzenie, poza enumeratywnie wymienionymi kluczowymi kwestiami ustrojowymi, takimi jak:

- konstytucyjnie gwarantowane prawa człowieka i podstawowe wolności,
- prawa narodowościowe,
- system wyborczy,
- struktura, zakres i tryb działania organów państwowych i samorządowych[438].

Upoważnienia rządu Republiki Chorwacji do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy Chorwackie Zgromadzenie może udzielić na okres nieprzekraczający roku w terminie od

[434] W razie stwierdzenia takiej niezgodności rząd może swoją decyzją uchylić rozporządzenie ministra. Zob. *Zakon o Vladi Republike Slovenije…*, art. 5.
[435] Ibidem, art. 2.
[436] Ibidem, art. 21.
[437] *Konstytucja Republiki Słowenii…*, art. 108.
[438] K. Składowski, op. cit., s. 326–327.

15 grudnia do 15 stycznia oraz od 15 sierpnia do 15 września[439], choć nie jest wykluczone, że na mocy kolejnej ustawy podobne kwestie nie mogą zostać przekazane do rozstrzygnięć dekretowych na kolejny rok. Pewnym ograniczeniem w zakresie obowiązywania tych aktów prawnych jest wyznaczenie terminu utraty przez nie mocy powszechnie obowiązującej na pierwszy rok od daty udzielenia przez parlament stosownej delegacji[440]. Umożliwienie wydawania rządowi rozporządzeń z mocą ustawy uznać należy za znaczące wzmocnienie pozycji ustrojowej tego organu w stosunku do pozostałych władz państwa, zwłaszcza w odniesieniu do parlamentu. Jeśli bowiem rząd cieszy się poparciem stabilnej większości parlamentarnej, nie istnieją żadne przeszkody, by Chorwackie Zgromadzenie praktycznie zrzekło się części swoich ustawodawczych uprawnień na rzecz rządu.

Ustawodawca serbski wymienia dwa sposoby pełnienia przez rząd jego funkcji. Pierwszym jest uchwalanie aktów politycznych, drugim – uchwalanie aktów prawnych. Do aktów politycznych zalicza się deklaracje, w których rząd określa swój stosunek do różnorodnych istotnych kwestii związanych z polityką wewnętrzną i zagraniczną, a także strategiczne plany rozwoju. Mają one jednak wyłącznie charakter deklaratywny. Zdecydowanie większe znaczenie przypisuje się pozostałym aktom prawnym, które może wydawać rząd. Należą do nich rozporządzenia, decyzje oraz pozostałe akty prawne. Rozporządzenia muszą zawierać swoje umocowanie w konkretnych ustawach. Decyzje z kolei dotyczą przede wszystkim relacji rządu z podległymi mu instytucjami władzy centralnej oraz państwowymi przedsiębiorstwami[441]. Jeśli serbski parlament nie może w sytuacji stanu wyjątkowego lub stanu wojennego wykonywać swoich funkcji, kompetencje prawodawcze przechodzą w ręce rządu. Ten wydaje wówczas dekrety. Wymagają one jednakże kontrasygnaty prezydenta[442].

Podobne rozwiązania przyjęto w ustroju czarnogórskim. Rząd w Czarnogórze jest uprawniony do wydawania rozporządzeń, decyzji oraz pozostałych aktów prawnych. Pierwsze muszą być umocowane w ustawach, drugie dotyczą spraw związanych z nadzorem nad innymi instytucjami państwa, trzecie mają głównie charakter wewnętrzny[443]. Jednakże w stanach nadzwyczajnych, stanie wyjątkowym bądź stanie wojennym zakres kompetencji prawodawczych rządu ulega rozszerzeniu. Jeśli bowiem Zgromadzenie Czarnogóry nie jest w stanie zebrać się na posiedzeniu, rząd może wydawać dekrety z mocą ustawy. Jednakże ustrojodawca zastrzegł, że muszą być one przedstawione parlamentowi do akceptacji podczas najbliższej możliwej do zorganizowania sesji[444].

Ustrojodawca macedoński w ustawie zasadniczej wprost określił kompetencje rządu do wydawania aktów prawnych w randze rozporządzenia oraz do wydawania innych przepisów, które mają na celu wykonywanie ustaw. Za działalność prawodawczą uznać należy

[439] *Zakon o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora*, „Narodne Novine", nr 102/15.
[440] *Ustav Republike Hrvatske…*, art. 87.
[441] B. Milosavljević, op. cit., s. 92.
[442] J. Wojnicki, *System konstytucyjny Serbii…*, s. 55–56.
[443] D. Koprivica, M. Jovanović, M. Kovačević, op. cit., s. 40–41.
[444] J. Wojnicki, *Instytucja Rządu Republiki Czarnogóry…*, s. 55.

także wydawanie przez rząd decyzji określających zasady organizacji wewnętrznej i działalności ministerstw oraz innych organów administracji. W Republice Macedonii w okresie stanu wojny lub stanu wyjątkowego wzrasta ustrojowa rola rządu, ponieważ zyskuje on możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy[445].

Zakres kompetencji prawodawczych potwierdza wyjątkowo słabą pozycję rady ministrów Bośni i Hercegowiny. O ile w pozostałych państwach regionu wszystkie rządy mogą wydawać rozporządzenia wykonawcze do ustaw (niekiedy nawet mogą wydawać dekrety lub rozporządzenia o randze ustawowej), o tyle w Bośni i Hercegowinie do aktów prawnych uchwalanych przez radę ministrów należą wyłącznie decyzje. Poza tym rada ministrów może jedynie przyjmować wnioski (w tym prawodawcze, ale kierowane do innych organów państwa) oraz przygotowywać analizy, informacje, protokoły, porozumienia i dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju państwa[446].

[445] *Ustaw na Republika Makedonija*…, art. 126.
[446] *Zakon o vijeću ministara Bosne i Hercegovine*…, art. 17.

4. Kompetencje kreacyjne

Rząd Republiki Słowenii nie dysponuje szerokim zakresem uprawnień kreacyjnych w odniesieniu do pozostałych organów państwa. Ustępuje w tym przypadku roli Zgromadzenia Państwowego, którego wyłączną kompetencją jest przykładowo powołanie Gubernatora Banku Narodowego Słowenii. W przypadku generalnego prokuratora państwowego rząd uczestniczy w procedurze jako organ zatwierdzający propozycję kandydatury wysuniętej przez zgromadzenie prokuratorów krajowych. Tę zatwierdzoną przez rząd kandydaturę musi następnie zaakceptować parlament[447].

Dzieloną z prezydentem kompetencją kreacyjną przewodniczącego rządu Republiki Chorwacji (ale nie całego rządu) jest uprawnienie do mianowania – po zasięgnięciu opinii właściwej komisji parlamentarnej – szefów służb bezpieczeństwa[448]. Chorwacki rząd występuje także do parlamentu z wnioskiem o powołanie na czteroletnią kadencję prokuratora generalnego. Chorwackie Zgromadzenie podejmuje stosowną decyzję po zasięgnięciu opinii właściwej komisji parlamentarnej[449].

W Konstytucji Republiki Chorwacji określono, że rząd uczestniczy formalnie w wyznaczeniu tymczasowej głowy państwa w sytuacji, w której prezydent jest niezdolny do sprawowania urzędu z powodu choroby albo gdy nie jest w stanie podjąć decyzji o powierzeniu obowiązków tymczasowemu zastępcy. Wówczas rząd ma prawo złożenia stosownego wniosku do Sądu Konstytucyjnego, który na mocy uchwały może podjąć decyzję o powierzeniu obowiązków tymczasowego prezydenta przewodniczącemu Chorwackiego Zgromadzenia. Rząd nie uczestniczy w tej procedurze, jeśli konieczność wyznaczenia tymczasowej głowy państwa wynika ze śmierci urzędującego prezydenta, złożenia przez niego dymisji lub też ze stwierdzenia przez Sąd Konstytucyjny powodów do ustania prezydenckiego mandatu. Wówczas przewodniczący parlamentu przejmuje obowiązki tymczasowego prezydenta automatycznie. Jednak tymczasowość mandatu sprawia, że ustawy podpisywanie przez przewodniczącego parlamentu muszą być każdorazowo kontrasygnowane przez przewodniczącego rządu[450].

Serbski rząd wnioskuje do parlamentu o powołanie Prokuratora Republiki Serbii, choć ten musi uzyskać poparcie większości deputowanych (głosowanie odbywa się ponadto po

[447] *Zakon o državnem tožilstvu*, „Uradni list Republike Slovenije", nr 58/2011, art. 111.
[448] *Ustav Republike Hrvatske…*, art. 102.
[449] Ibidem, art. 124.
[450] Ibidem, art. 96.

zasięgnięciu opinii stosownej komisji parlamentarnej). Podobny tryb serbski ustrojodawca przewidział także w przypadku odwołania Prokuratora Republiki Serbii przed końcem sześcioletniej kadencji[451].

Negatywnie – z punktu widzenia urzeczywistnienia zasady trójpodziału władz – należy ocenić kompetencję kreacyjną serbskiego rządu w odniesieniu do wszystkich pozostałych prokuratorów. Są oni powoływani przez Zgromadzenie Narodowe na wniosek rządu[452]. Nietrudno zatem zauważyć, że nim kandydaci zostaną powołani na swoje stanowiska, muszą uzyskać akceptację zarówno podmiotu władzy wykonawczej, jak i podmiotu władzy ustawodawczej. Podobnie jak w przypadku Prokuratora Republiki Serbii, tak i w przypadku pozostałych prokuratorów Zgromadzenie Narodowe może ich – jeśli zostaną ujawnione okoliczności wymienione w ustawie o prokuraturze – odwołać na wniosek rządu. Jedyną możliwością odwołania się od tej decyzji jest skierowanie skargi do Sądu Konstytucyjnego[453].

Do 2013 roku w Czarnogórze przewodniczącego Sądu Najwyższego wybierał parlament, choć odpowiedni wniosek z nazwiskiem kandydata musiał zostać złożony wspólnie przez prezydenta państwa, przewodniczącego rządu oraz przewodniczącego Zgromadzenia Czarnogóry[454]. Przewodniczący rządu miał zatem wpływ na obsadę tego stanowiska. Po wprowadzeniu w 2013 roku nowelizacji Konstytucji Czarnogóry zmienił się jednak tryb wyboru przewodniczącego Sądu Najwyższego. Wybiera go rada sądownicza, w skład której wchodzi ustępujący przewodniczący Sądu Najwyższego, czworo członków wybieranych przez konferencję sędziów, czworo członków wybieranych przez parlament oraz minister odpowiedzialny za sprawy sądownictwa[455].

Do konstytucyjnych kompetencji kreacyjnych rządu w Republice Macedonii należą proponowanie kandydata na prokuratora generalnego (faktycznego powołania na sześcioletnią kadencję i ewentualnego odwołania dokonuje Zgromadzenie Narodowe) oraz mianowanie i odwoływanie funkcjonariuszy publicznych przewidzianych konstytucja lub ustawami[456].

[451] Ibidem, art. 158.
[452] Ibidem, art. 159.
[453] Ibidem, art. 161.
[454] *Ustav Crne Gore…*, art. 124.
[455] Ibidem, poprawki VIII–IX.
[456] *Ustaw na Republika Makedonija…*, art. 91.

5. Kompetencje nadzorcze i kontrolne

We wszystkich państwach postjugosłowiańskich – wyjąwszy przypadek Bośni i Hercegowiny – rządy na szczeblu centralnym są organem kontrolującym i nadzorującym działalność administracji publicznej. Zakres kontroli i nadzoru nie jest przedmiotem niniejszej rozprawy – dyskusję na ten temat prowadzą głównie bałkańscy przedstawiciele nauk o administracji. Z punktu widzenia ustrojowego warto jednak zwrócić uwagę na wyjątkowo rozległy zakres uprawnień nadzorczych w stosunku do administracji szczebla centralnego oraz lokalnego, jaki przewidzieli ustawodawcy serbski oraz czarnogórski.

Rząd Republiki Serbii nadzoruje pracę administracji publicznej, kieruje pracami instytucji publicznych realizujących politykę i wykonujących ustawy i inne akty prawne oraz koordynuje ich aktywność. W sytuacji gdy organ administracji publicznej na poziomie centralnym nie jest w stanie wydać postanowienia, a brak takiego postanowienia może prowadzić do negatywnych konsekwencji dla ludzkiego życia lub zdrowia, ochrony środowiska, gospodarki lub innych cennych zasobów, przyjmuje je rząd. Może on także anulować lub cofnąć postanowienie urzędu administracji publicznej, jeśli uzna je za sprzeczne z konstytucją, ustawą albo innym uchwalonym przez siebie aktem prawnym. Wyznacza wówczas termin przyjęcia nowych przepisów[457].

Rząd Republiki Serbii nadzoruje także działania władz prowincji autonomicznych. Nie zgadzając się z podjętą przez nie decyzją, może złożyć do Sądu Konstytucyjnego wniosek o zbadanie oceny konstytucyjności i legalności wydanego przez władze prowincji aktu prawnego, przy czym jeszcze przed wejściem tego aktu w życie[458]. Serbski rząd jest także zobowiązany do zawieszenia aktu prawnego gminy, który uzna za niezgodny z konstytucją lub jakąkolwiek ustawą. Musi wówczas w ciągu pięciu dni uruchomić procedurę oceny zgodności z konstytucją lub ustawą uchwalonego aktu prawa miejscowego.

Bardzo daleko idącym uprawnieniem nadzorczym w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego jest przyznanie rządowi (centralnemu) uprawnienia do rozwiązania parlamentu gminy, jeśli zajdą przesłanki określone w szczegółowej ustawie. W sytuacji rozwiązania parlamentu gminy rząd musi powołać organ tymczasowy, którego skład powinien odzwierciedlać polityczny i narodowy skład odwołanego parlamentu[459].

[457] *Zakon o vladi Republike Srbije…*, art. 8.
[458] *Ustav Republike Srbije…*, art. 186.
[459] Ibidem, art. 192.

Tożsame rozwiązanie przyjęto w ustawie zasadniczej Czarnogóry. W państwie tym rząd także dysponuje prawem rozwiązania lokalnej rady lub jednoosobowego organu wykonawczego, przy czym uzasadnieniem dla tego kroku musi być niewypełniane przez organy samorządowe swoich zobowiązań przez co najmniej 6 miesięcy[460].

[460] *Ustav Crne Gore…*, art. 117.

6. Kompetencje opiniodawcze

Rząd Republiki Słowenii może współpracować ze Zgromadzeniem Państwowym lub jego roboczymi organami w zakresie prawodawstwa, którego sam jest inicjatorem. W odniesieniu do pozostałych ustaw i aktów prawnych, to jest w przypadku, gdy z inicjatywą wychodzi inny uprawniony do tego organ państwa, rząd ma prawo wyłącznie do przedstawienia swojej opinii w przedmiotowej kwestii[461].

W Republice Serbii rząd ma prawo opiniować przedkładane parlamentowi ustawy oraz inne akty prawne, jeśli ich wnioskodawcy zgłoszą takie zapotrzebowanie[462].

Rząd Republiki Macedonii na mocy artykułu 90 konstytucji ma prawo do opiniowania projektów ustaw lub innych aktów normatywnych przedkładanych parlamentowi przez inne – uprawnione do tego – podmioty[463].

W przypadku Bośni i Hercegowiny rada ministrów może nie tylko przedkładać parlamentowi przygotowane przez siebie projekty ustaw, ale może także – zgodnie z artykułem 167 regulaminu Izby Reprezentantów oraz zgodnie z artykułem 164 regulaminu Izby Narodów – opiniować te projekty, które zostały zgłoszone przez inne uprawnione do tego podmioty[464].

***

W analizowanych przypadkach ustrojodawcy zasadniczo zgodni byli co do jednej – aczkolwiek fundamentalnej – kwestii związanej z zakresem kompetencji rządu. Rząd we wszystkich – poza Bośnią i Hercegowiną – państwach regionu pełni mianowicie funkcję dysponenta władzy wykonawczej, co oznacza w praktyce przyznanie mu kompetencji do wykonywania ustaw i innych aktów prawnych uchwalonych przez parlamenty. Rządy mogą to czynić głównie poprzez wydawanie rozporządzeń oraz organizację pracy administracji publicznej. Zgodność ustrojodawców (ponownie wyjąwszy Bośnię i Hercegowinę) dotyczy również scedowania na rządy odpowiedzialności za wyznaczanie kierunków polityki wewnętrznej oraz zagranicznej państwa.

[461] *Skripta za ustavno pravo*, http://www.pravnica.net/literatura/n/2015/ 10/4415d7a120f4b4550ca22562a010059c/skripta-za-ustavno-pravo.pdf, odczyt: 30.11.2016 r.
[462] *Ustav Republike Srbije…*, art. 123, pkt 4.
[463] *Ustaw na Republika Makedonija…*, art. 91.
[464] P. Osóbka, op. cit., s. 34.

Znanym, chociażby z polskiej praktyki ustrojowej, ograniczeniem władzy wykonawczej rządu może być przyjęcie jej dualnej formy i przyznanie pewnych kompetencji w tym zakresie głowie państwa. W przypadku państw postjugosłowiańskich to ograniczenie nie ma jednak zastosowania, ponieważ w żadnej przeanalizowanej ustawie zasadniczej prezydenta państwa nie określono *expressis verbis* mianem dysponenta władzy wykonawczej. Powoduje to poważny doktrynalny spór o to, czy mimo wszystko przyznanie głowie państwa pewnych – charakterystycznych dla władzy wykonawczej – kompetencji nie czyni jej dysponentem tejże władzy pomimo braku użycia przez ustrojodawców takiej nominacji.

Do tych kompetencji wykonawczych należą głównie kompetencje w zakresie polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa i obronności. I tak w Republice Chorwacji przyjęto, że prezydent współdziała z rządem, realizując politykę zagraniczną. Ale już w Czarnogórze wszystkie aspekty prowadzenia polityki zagranicznej, włącznie z kompetencją podpisywania umów międzynarodowych, znalazły się w zakresie kompetencji rządu. Z kolei w Republice Macedonii kompetencja do podpisywania umów międzynarodowych przysługuje głowie państwa, choć mocą ustawy szczegółowej może ona zostać przekazana rządowi.

W odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa i obronności ustrojodawcy słoweński i czarnogórski przewidzieli reaktywną rolę prezydenta w czasach pokoju, ale aktywną rolę prezydenta w czasach wojny lub stanach zagrożenia. Inaczej skonstruowano tę relację w ustrojach serbskim i macedońskim, w których głowa państwa pełni funkcję zwierzchnika/dowódcy sił zbrojnych bez względu na to, czy państwo pozostaje w stanie pokoju czy wojny (wyraża się to chociażby w przyznaniu prezydentowi kompetencji powoływania i odwoływania oficerów serbskiej armii).

Najbardziej charakterystyczna jest w zakresie kompetencji pozycja ustrojowa rady ministrów w Bośni i Hercegowinie. Nie pełni ona bowiem funkcji wykonawczych, które w konstytucji tego państwa przypisano prezydium.

Kompetencje poziome w relacji rządu z parlamentem dotyczą tylko wybranych państw i związane są z zasadą sesyjnych, a nie permanentnych, obrad parlamentów, oraz z dopuszczeniem rządów do procedury rozwiązania parlamentów. Obie kwestie dotyczą Republiki Chorwacji, Republiki Serbii oraz Czarnogóry, przy czym zakres kompetencji pozostaje zróżnicowany. O ile we wszystkich wymienionych państwach rządy mogą wnioskować o zwołanie nadzwyczajnej sesji parlamentu, o tyle Czarnogóra pozostaje jedynym państwem regionu, w którym rząd dysponuje kompetencją skrócenia kadencji parlamentu. Musi co prawda zostać wówczas spełniona przesłanka niewywiązywania się przez parlament ze swych konstytucyjnych obowiązków, ale niejednoznaczność tego sformułowania pozostawia duże pole do nadinterpretacji. Zarówno w Republice Chorwacji, jak i w Republice Serbii rząd może zainicjować procedurę skrócenia kadencji parlamentu, ale ostateczna decyzja w tej sprawie należy wówczas do prezydenta. Przy tym rząd Republiki Chorwacji jest w tej materii ograniczony dwiema konkretnymi przesłankami: nieudzieleniem mu przez parlament wotum zaufania lub nieuchwaleniem

w terminie budżetu, natomiast rząd Republiki Serbii ma pełną dowolność w określaniu przyczyn, dla których wnioskuje o rozwiązanie parlamentu.

Wszystkim analizowanym rządom przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej oraz wyłączne (poza Bośnią i Hercegowiną) prawo do inicjowania prac nad ustawą budżetową. Różnice dotyczą głównie możliwości pilnego procedowania ustaw inicjowanych przez rząd w parlamencie. Z jednej strony w Republice Serbii i Czarnogórze rząd w zasadzie dowolnie decyduje o tym, czy i które projekty aktów prawnych procedowane powinny być w trybie pilnym. Z drugiej strony w Republice Słowenii zastosowanie trybu pilnego wymaga zgody przewodniczącego parlamentu, a w Republice Chorwacji i Republice Macedonii spełnienia określonych przesłanek merytorycznych. Tylko w ostatnim wymienionym państwie oprócz trybu pilnego wyróżnia się tryb skrócony (uproszczony) możliwy do zastosowania w przypadku ustaw nieskomplikowanych. W Bośni i Hercegowinie natomiast w ogóle nie przewidziano, by rada ministrów mogła wnioskować o przyspieszenie prac nad proponowanym aktem prawnym.

Specyficznym aktem prawnym, którego przyjęcie może zainicjować rząd, jest ustawa lub decyzja o przeprowadzeniu ogólnopaństwowego referendum. Kompetencja taka przysługuje jednak w regionie wyłącznie rządowi Czarnogóry (uchwałę o przeprowadzeniu referendum podejmuje parlament) oraz – w ograniczonym zakresie – rządowi Republiki Chorwacji. W tym ostatnim przypadku referendum dotyczyć musi projektu zmiany konstytucji lub też innej kwestii, którą uznano za istotną dla niepodległości, jedności oraz istnienia chorwackiego państwa (decyzję o przeprowadzeniu referendum podejmuje prezydent).

Wyraźne różnice w zakresie kompetencji prawodawczych dotyczą także możliwości wydawania rozporządzeń. O ile we wszystkich – poza Bośnią i Hercegowiną – państwach rządy mogą wydawać rozporządzenia na mocy delegacji zawartych w nadrzędnych wobec nich ustawach, o tyle rozporządzenia z mocą ustawy może w warunkach pokoju wydawać tylko rząd chorwacki (po uzyskaniu zgody od parlamentu). W pozostałych państwach dekrety lub rozporządzenia z mocą ustawy rządy wydają wyłącznie w stanach wyjątkowych, nadzwyczajnych lub wojennych i to dzieląc odpowiedzialność z prezydentem (Republika Słowenii i Republika Serbii) lub też mając obowiązek przedstawienia do akceptacji tak uchwalonego prawa na najbliższym możliwym do zorganizowania posiedzeniu parlamentu (Czarnogóra i Republika Macedonii). Prawa do wydawania rozporządzeń w żadnym trybie – jak już wspomniano wyżej – nie ma rada ministrów Bośni i Hercegowiny.

Najważniejsze funkcje kreacyjne przypisano rządom w państwach regionu w odniesieniu do urzędu prokuratora generalnego, przy tym większość ustrojodawców zdecydowała się na taki model wyboru kandydatów na to stanowisko, który wymaga konsensusu pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą. Tym samym w Republikach Chorwacji, Serbii i Macedonii rząd występuje do parlamentu z wnioskiem o powołanie osoby na stanowisko prokuratora generalnego. W Republice Słowenii rząd natomiast musi zatwierdzić kandydaturę zaproponowaną przez radę prokuratorów krajowych, a następnie skierować ją do parlamentarnej akceptacji. Podobne procedury w Czarnogórze zostały wyelimino-

wane z praktyki ustrojowej mocą nowelizacji konstytucji dokonanej w 2013 roku – wybór prokuratora generalnego przeszedł w tym kraju w ręce rady sądownictwa, na którą rząd ma bardzo ograniczony wpływ (minister sprawiedliwości jest jednym z dziewięciu jej członków). Podobny model wyboru kierownika prokuratury generalnej przewidziano w Konstytucji Bośni i Hercegowiny, ale w tym przypadku rada ministrów nie ma swojego przedstawiciela w radzie sędziów i prokuratorów, co jest kolejnym argumentem przemawiającym na rzecz tezy o wyjątkowo słabej pozycji instytucjonalnej tego organu władzy.

Rozdział V.

Odpowiedzialność rządu w państwach postjugosłowiańskich

Zgodnie z klasycznym podziałem ugruntowanym w doktrynie rząd – jako organ władzy wykonawczej – ponosi dwojaką odpowiedzialność: polityczną oraz prawną. W pierwszym przypadku przedmiotowy oraz podmiotowy zakres odpowiedzialności uzależniony jest od przyjętego systemu rządów. W najszerszym ujęciu rząd odpowiada wówczas przed obywatelami posiadającymi prawa wyborcze, którzy to obywatele w cyklicznych wyborach mogą udzielić partiom politycznym stanowiącym zaplecze rządu ponownego poparcia lub też takiego poparcia mogą odmówić. W węższym znaczeniu mowa jest o odpowiedzialności względem pozostałych organów państwa, w tym zwłaszcza parlamentu (w systemach parlamentarno-gabinetowych) oraz prezydenta (w systemach prezydenckich lub semiprezydenckich). Odpowiedzialność prawna związana jest natomiast z obligacją rządu (a także innych organów państwa) do działania wyłącznie w granicach obowiązującego prawa. Naruszenie tej dyrektywy skutkować może uruchomieniem określonych procedur, które powodują w ostateczności pociągnięcie do odpowiedzialności poszczególnych członków rządu.

1. Odpowiedzialność polityczna

Deputowani do parlamentu posiadają szerokie instrumentarium prawne do kontrolowania i pociągania do odpowiedzialności rządu (jako organu kolektywnego) lub jego przewodniczącego i poszczególnych ministrów. Za symboliczne uznać należy zobowiązanie przedstawicieli rządu do udzielania odpowiedzi na poselskie zapytania. Odpowiedź na takie zapytanie jest wprawdzie obligatoryjna, ale w żadnym z analizowanych systemów ustrojowych nie pociąga za sobą konsekwencji w postaci konieczności ustąpienia premiera, ministra lub całego rządu. Nieco inną formułę przybierają w kilku państwach postjugosłowiańskich interpelacje, które tym właśnie różnią się od zapytań, że w toku dyskusji nad nimi może dojść do złożenia wniosku o wyrażenie poparcia lub braku poparcia dla przedstawiciela rządu, do którego skierowana była interpelacja. Wreszcie najbardziej brzemienne w skutki są dwie inne formy odpowiedzialności, za które uważa się wotum zaufania i wotum nieufności. Różnica pomiędzy państwami może dotyczyć charakteru tego ostatniego – w niektórych systemach ustrojowych przyjmuje się, że wniosek parlamentarzystów o wyrażenie wotum nieufności musi być poszerzony o wskazanie nowego kandydata na przewodniczącego rządu (należy zatem udowodnić posiadanie parlamentarnej większości zdolnej do utworzenia nowego rządu), w niektórych z kolei wniosek taki może być pozbawiony atrybutu konstruktywności. Pierwsze z wymienionych rozwiązań ma służyć zabezpieczeniu systemu politycznego przed perturbacjami związanymi z niemożnością wyłonienia w parlamencie „pozytywnej większości".

1.1. Zapytania poselskie, interpelacje i sprawozdania

W Konstytucji Republiki Słowenii przewidziano możliwość złożenia przez grupę przynajmniej dziesięciu deputowanych do Zgromadzenia Państwowego interpelacji dotyczącej bądź pracy rządu, bądź też pracy poszczególnych jego członków. Rząd i członkowie rządu na odpowiedź na interpelację mają nie mniej niż piętnaście i nie więcej niż trzydzieści dni, mogą udzielić jej pisemnie lub ustnie[465]. Nad interpelacją przeprowadza się dyskusję, a po jej zakończeniu możliwe jest wyrażenie wotum nieufności wobec całego rządu lub wobec poszczególnych jego członków[466].

[465] P. Mikuli, *Parlament Słowenii*…, s. 36.
[466] *Konstytucja Republiki Słowenii*…, art. 118.

W Regulaminie Zgromadzenia Państwowego określono także, że każdy poseł ma prawo do zadawania pytań poselskich. Pytania mogą być kierowane do całego rządu lub do poszczególnych ministrów. Mogą mieć formę ustną lub pisemną. Jeśli deputowany pyta ustnie, do czego ma prawo dwa razy w ciągu jednej sesji Zgromadzenia Państwowego, rząd lub minister muszą także odpowiedzieć ustnie i to jeszcze w trakcie tej samej sesji. W wyjątkowo skomplikowanych sytuacjach mogą odpowiedź przedstawić pisemnie najpóźniej w ciągu trzydziestu dni od daty zadania pytania. Na pytania pisemne składane na ręce przewodniczącego Zgromadzenia Państwowego rząd lub minister także powinni odpowiedzieć w ciągu trzydziestu dni[467].

W Republice Chorwacji prawo do zadawania pytań rządowi lub poszczególnym jego członkom przysługuje każdemu deputowanemu. Natomiast interpelację w sprawie prac rządu lub pojedynczych jego członków zgłosić może grupa stanowiąca co najmniej 1/10 ogólnej liczby parlamentarzystów[468]. Dodatkowo rząd na wniosek parlamentu powinien przedstawić informację o swojej działalności. Do 15 lipca wymagane jest także przedstawienie sprawozdania z wykonania budżetu w poprzednim roku kalendarzowym, a do 5 sierpnia – poinformowanie Chorwackiego Zgromadzenia o tym, jak przebiega realizacja założeń obowiązującego budżetu[469].

Kwestię pytań i interpelacji uregulowano bardzo szczegółowo w Regulaminie Chorwackiego Zgromadzenia[470]. Interpelację deputowani składają – zawsze w formie pisemnej – przewodniczącemu parlamentu, który następnie nadaje jej formalny bieg, przedstawiając zarówno rządowi, jak i pozostałym deputowanym. Rząd lub właściwy minister mają osiem dni na udzielenie pisemnej odpowiedzi na interpelację. Na pierwszym posiedzeniu parlamentu po udzieleniu odpowiedzi na interpelację organizowana jest debata, a następnie głosowanie nad przyjęciem takiej odpowiedzi. Chorwackie Zgromadzenie może również zainicjować wniosek o udzielenie wotum nieufności wobec przewodniczącego rządu[471].

Oprócz składania interpelacji, która w systemie ustrojowym Republiki Chorwacji jest rzadko wykorzystywanym instrumentem kontroli parlamentu nad rządem, deputowani mogą członkom rządu zadawać pytania. Pytania pisemne – podobnie jak w przypadku interpelacji – zadawane są za pośrednictwem przewodniczącego parlamentu, który przekazuje je adresatowi. Ten ma trzydzieści dni na udzielenie odpowiedzi. Pytania ustne kierowane są bezpośrednio do członków rządu lub całego rządu na tak zwanych przedpołudniowych posiedzeniach parlamentu (są to obrady, które toczą się pierwszego dnia każdego posiedzenia przed rozpoczęciem realizacji pierwszego punktu porządku posiedzenia)[472].

Ustrojodawca przewidział jednak określone limity służące dyscyplinowaniu parlamentarzystów w ten sposób, by nie zadawali pytań wyłącznie w celu wykazywania swej

[467] P. Mikuli, op. cit., s. 36.
[468] *Ustav Republike Hrvatske…*, art. 86.
[469] J. Karp, M. Grzybowski, op. cit., s. 57; K. Składowski, op. cit., s. 241.
[470] *Poslovnik Hrvatskoga sabora*, „Narodne Novine" nr 81/13, art. 131–151.
[471] K. Składowski, op. cit., s. 246–247.
[472] Ibidem, s. 247.

aktywności parlamentarnej. Parlamentarzyści należący do klubów parlamentarnych mają możliwość zadania łącznie co najwyżej czterdziestu pytań w trakcie jednego posiedzenia. Z kolei parlamentarzyści niezrzeszeni w klubach mogą zadawać pytania na co drugim posiedzeniu[473].

Precyzyjną liczbę pytań przypadających na dany klub parlamentarny ustala się poprzez wyliczenie ilorazu będącego wynikiem dzielenia liczby członków klubu przez cztery (wynik zawsze zaokrąglany jest w górę). Każdy deputowany może zadać co najwyżej jedno pytanie, a o tym, że je zada, powinien poinformować sekretariat Chorwackiego Zgromadzenia na 24 godziny przed rozpoczęciem obrad. Pytania zadawane są w kolejności ustalonej w procedurze losowania, muszą być zadane w ciągu maksymalnie dwóch minut. Odpowiedź na pytanie ustne powinna zostać udzielona jeszcze na tym samym posiedzeniu Chorwackiego Zgromadzenia, a jeśli deputowany nie wyraża aprobaty dla jej treści, musi być ona przedstawiona w formie pisemnej. Podczas zadawania pytań rząd powinien być reprezentowany przez ponad połowę jego członków[474].

Bardzo silne umocowanie konstytucyjne ma instytucja poselskiej interpelacji w Republice Serbii. Interpelację tę ma prawo wnieść grupa przynajmniej pięćdziesięciu deputowanych i dotyczyć ona może działalności całego rządu lub poszczególnych członków rządu. Warto w tym miejscu nadmienić, że sformułowanie użyte przez E. Bujwid-Kurek w polskim tłumaczeniu Konstytucji Republiki Serbii, sugerujące, że interpelacja może dotyczyć całego rządu lub ministra[475], jest niewłaściwe, ponieważ w ustroju konstytucyjnym Republiki Serbii pojęcia ministra nie powinno się utożsamiać z pojęciem członka rządu. Gdyby uprawnienie parlamentarzystów zawęzić wyłącznie do kategorii wspomnianych przez autorkę tłumaczenia, mogliby oni interpelować wyłącznie w stosunku do: a) rządu, b) poszczególnych ministrów. Tymczasem sformułowanie użyte przez serbskiego ustrojodawcę w artykule 129 w powiązaniu z artykułem 125 serbskiej ustawy zasadniczej, w którym to artykule określono dokładnie, kogo należy uznać za członka rządu, uprawnia parlamentarzystów do złożenia interpelacji dotyczącej działalności: a) całego rządu, b) przewodniczącego rządu, c) wiceprzewodniczącego rządu, d) ministra[476]. Podmiotowy zakres interpelacji jest zatem szerszy, aniżeli wskazywałoby na to tłumaczenie E. Bujwid-Kurek – interpelacja może dotyczyć działalności nie tylko rządu lub poszczególnych ministrów, ale także przewodniczącego rządu lub wiceprzewodniczącego niepełniącego funkcji ministra.

Rząd powinien odpowiedzieć na interpelację w ciągu trzydziestu dni. Nie jest to precyzyjne, ponieważ sugeruje, że termin ten odnosi się tylko do jednej z wielu możliwych interpelacji – a mianowicie tej, która dotyczy działań podejmowanych przez cały rząd. Wówczas należałoby uznać, że termin odpowiedzi na interpelacje składane w odniesieniu do działań poszczególnych członków rządu nie został jasno określony. Praktyka ustrojowa dowodzi jednak, że w tym przypadku przyjmuje się rozszerzającą definicję pojęcia rządu,

[473] Ibidem, s. 247–248.
[474] Ibidem, s. 248.
[475] E. Bujwid-Kurek, op. cit., s. 232.
[476] *Ustav Republike Srbije…*, art. 125 i 129.

to znaczy niezależnie od tego, czy interpelacja dotyczy działalności całego rządu, czy też poszczególnych jego członków, przyjęte jest udzielanie odpowiedzi na nią w terminie trzydziestu dni.

Nad odpowiedzią rządu lub członka rządu, do którego została skierowana interpelacja, w Zgromadzeniu Narodowym odbywa się dyskusja, a następnie – głosowanie. Jeśli parlament przyjmuje odpowiedź, nie wywołuje to żadnych konsekwencji formalnoprawnych. Jeśli jednak Zgromadzenie Narodowe nie przyjmie w głosowaniu odpowiedzi na interpelację, musi zostać zarządzone kolejne głosowanie – tym razem w sprawie wyrażenia wotum nieufności dla rządu lub członka rządu. Nie przeprowadza się go, gdy przewodniczący rządu lub członek rządu, którego działań dotyczyła interpelacja, po nieprzyjęciu odpowiedzi na nią, sam złoży dymisję[477]. Kwestia podnoszona w interpelacji nie może stać się ponownie jej tematem przed upływem dziewięćdziesięciu dni[478].

W przeciwieństwie do Konstytucji Republiki Serbii czarnogórska ustawa zasadnicza nie określa precyzyjnie trybu procedowania interpelacji oraz odpowiedzi na nie. W artykule 108 ustrojodawca wyznaczył zakres przedmiotowy (pytania muszą dotyczyć pracy rządu) oraz podmiotowy (uprawnienie do zgłoszenia przysługuje grupie co najmniej dwudziestu siedmiu deputowanych) interpelacji[479]. Wyraźnie też zaznaczył, że musi mieć ona postać pisemną oraz musi być odpowiednio uargumentowana. Rząd na odpowiedź na interpelację ma w Czarnogórze trzydzieści dni. Upływ terminu liczy się od dnia, w którym interpelacja wpłynęła do rządu[480]. W trakcie debaty parlamentarnej jeden z wnioskodawców przedkłada najważniejsze kwestie zawarte w interpelacji, a przewodniczący rządu lub inny jego przedstawiciel prezentuje odpowiedź na interpelację. Po przeprowadzonej debacie możliwe jest złożenie wniosku o wyrażenie wobec rządu wotum nieufności[481].

W Republice Macedonii prawo do zgłoszenia interpelacji przysługuje co najmniej pięciu deputowanym, przy czym może być ona skierowana zarówno do całego rządu, jak i do poszczególnych jego członków. Interpelację składa się przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego, ten dopiero kieruje ją do właściwego adresata. Członek rządu ma obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelację w ciągu piętnastu dni (liczy się data doręczenia dokumentu przewodniczącemu parlamentu). Nie wcześniej niż po dziesięciu dniach od otrzymania przez nadawcę odpowiedzi interpelacja staje się przedmiotem debaty na posiedzeniu parlamentarnym. Zarówno składający interpelację, jak i odpowiadający na nią na wystąpienia mają po dwadzieścia minut[482].

Zapytanie parlamentarne może natomiast w Republice Macedonii zgłosić każdy deputowany[483]. W regulaminie obrad Zgromadzenia Narodowego określono, że zapytanie może mieć formę ustną lub pisemną. W trakcie jednego posiedzenia jeden deputowany

[477] *Ustav Republike Srbije…*, art. 129.
[478] Ibidem, art. 129.
[479] *Ustav Crne Gore…*, art. 108.
[480] Ibidem.
[481] *Poslovnik Skupštine Republike Crne Gore*, „Službeni list Crne Gore", nr 51/06 z późn. zm., art. 200–203.
[482] J. Wojnicki, *System konstytucyjny Macedonii…*, s. 56.
[483] *Ustaw na Republika Makedonija…*, art. 72.

może zadać co najwyżej trzy pytania trwające nie dłużej niż dziesięć minut. Na pytania ustne ich adresat musi odpowiedzieć jeszcze w trakcie tego samego posiedzenia, jeśli jednak nie jest w stanie tego uczynić, na sporządzenie pisemnej odpowiedzi ma maksymalnie dziesięć dni od końca daty posiedzenia parlamentu[484].

W Bośni i Hercegowinie zarówno deputowani Izby Reprezentantów, jak i delegaci Izby Narodów mają możliwość występowania z prośbą o przedstawienie przez radę ministrów informacji na określony temat. Ustawa o radzie ministrów w kwestii zapytań delegackich lub poselskich odsyła do regulaminów obu Izb[485]. Te jednak nie zawierają żadnych szczegółowych przepisów regulujących ten aspekt relacji pomiędzy parlamentem a radą ministrów. Regulamin prac rady ministrów określa natomiast szczegółowo to, w jakim trybie mogą być zadawane pytania i składane interpelacje oraz w jakim czasie upoważnieni członkowie rady ministrów powinni na nie odpowiadać. Prawo do zadania pytania lub skierowania interpelacji przysługuje każdemu delegatowi do Izby Narodów i każdemu deputowanemu do Izby Reprezentantów. Odpowiedź na pytanie w formie ustnej powinna zostać sporządzona w terminie od siedmiu do trzydziestu dni, natomiast odpowiedź pisemną parlamentarzyści powinni otrzymać nie później niż piętnaście dni od zadania pytania (termin ten w uzasadnionych przypadkach może ulec przedłużeniu o maksymalnie dziesięć dni). Odpowiedź na interpelację sporządza się w formie ustnej w terminie od piętnastu do sześćdziesięciu dni od złożenia interpelacji[486].

Szczegółowe dane dotyczące procedur zadawania pytań oraz składania interpelacji w państwach postjugosłowiańskich w wymiarze komparatystycznym zaprezentowano w **tab. 5.**

[484] J. Wojnicki, op. cit., s. 56–57.
[485] *Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine*…, art. 37.
[486] *Poslovnik o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik BiH", nr 22/03.

Tabela 5. Pytania i interpelacje jako instrument kontroli parlamentu nad rządem w państwach postjugosłowiańskich

Państwo	Instrument kontroli	Podmiot uprawniony	Podmiot kontroli	Termin odpowiedzi	Konsekwencje odpowiedzi
Republika Słowenii	Pytanie pisemne	Każdy deputowany	Rząd oraz członkowie rządu	Do 30 dni	Brak
	Pytanie ustne	Każdy deputowany	Rząd oraz członkowie rządu	Do 30 dni	Brak
	Interpelacja	10 deputowanych	Rząd oraz członkowie rządu	15–30 dni	Możliwy wniosek o wotum nieufności
Republika Chorwacji	Pytanie pisemne	Każdy deputowany	Rząd oraz członkowie rządu	Do 30 dni	Brak
	Pytanie ustne	Każdy deputowany	Rząd oraz członkowie rządu	Na tym samym posiedzeniu	Brak
	Interpelacja	1/10 ogólnej liczby parlamentarzystów	Rząd oraz członkowie rządu	Do 8 dni	Możliwy wniosek o wotum nieufności wobec przewodniczącego rządu
Republika Serbii	Interpelacja	Minimum 50 deputowanych	Rząd oraz członkowie rządu	Do 30 dni	Głosowanie nad udzieloną odpowiedzią; w przypadku negatywnym – głosowanie nad wotum nieufności
Czarnogóra	Interpelacja	Minimum 27 deputowanych	Rząd	Do 30 dni	Możliwy wniosek o wotum nieufności
Republika Macedonii	Pytanie ustne	Każdy deputowany	Rząd oraz członkowie rządu	Na tym samym posiedzeniu	Brak
	Pytanie pisemne	Każdy deputowany	Rząd oraz członkowie rządu	Do 10 dni	Brak
	Interpelacja	Minimum 5 deputowanych	Rząd oraz członkowie rządu	Do 15 dni	Możliwy wniosek o wotum nieufności
Bośnia i Hercegowina	Pytanie ustne	Każdy parlamentarzysta obu izb	Rząd oraz członkowie rządu	7–30 dni	Brak
	Pytanie pisemne	Każdy parlamentarzysta obu izb	Rząd oraz członkowie rządu	15–25 dni	Brak
	Interpelacja	Każdy parlamentarzysta obu izb	Rząd oraz członkowie rządu	15–60 dni	Brak

Źródło: opracowanie własne.

1.2. Wotum zaufania

W Republice Słowenii przewodniczący rządu ma możliwość wystąpienia do Zgromadzenia Państwowego z wnioskiem o wyrażenie mu wotum zaufania, które może być połączone z głosowaniem nad projektem określonej ustawy lub z inną kwestią. Pomiędzy złożeniem wniosku a głosowaniem musi upłynąć co najmniej czterdzieści osiem godzin i – w przeciwieństwie do procedury wyrażenia wotum nieufności – nie przewiduje się od tej zasady żadnych odstępstw. Uznaje się, że Zgromadzenie Państwowe udzieliło przewodniczącemu rządu wotum zaufania, gdy przeciwko wnioskowi zagłosowała mniej niż połowa ogólnej liczby deputowanych. W przypadku nieudzielenia przewodniczącemu rządu wotum zaufania Zgromadzenie Państwowe jest zobowiązane w ciągu trzydziestu kolejnych dni bądź do wybrania nowego przewodniczącego rządu, bądź też do wyrażenia wotum zaufania wobec urzędującego przewodniczącego rządu w ponownym głosowaniu. Jeśli ani pierwszy, ani drugi wariant nie zostaną urzeczywistnione, prezydent musi rozwiązać Zgromadzenie Państwowe i rozpisać przedterminowe wybory parlamentarne[487]. Generalnie ustrojodawca przyjął więc, że niedopuszczalna jest sytuacja trwania kadencji izby niższej parlamentu, gdy ta nie jest w stanie udzielić poparcia żadnemu politykowi starającemu się o objęcie funkcji przewodniczącego rządu.

Także w Republice Chorwacji przewodniczący rządu może wystąpić z wnioskiem o udzielenie mu wotum zaufania. Głosowanie odbywa się najwcześniej po siedmiu dniach, ale nie później niż trzydzieści dni od złożenia wniosku. Jeśli przewodniczący rządu nie otrzyma od parlamentu poparcia większości ogólnej liczby deputowanych, Chorwackie Zgromadzenie ma trzydzieści dni na desygnowanie nowego kandydata na przewodniczącego rządu i przegłosowanie wobec niego wotum zaufania. Jeśli tego nie uczyni, prezydent ma obowiązek rozwiązać parlament[488].

Artykuł 131 Konstytucji Republiki Serbii daje rządowi możliwość zwrócenia się do parlamentu o wyrażenie wotum zaufania. Wniosek taki może być rozpatrywany bądź w trakcie bieżącego posiedzenia (takie żądanie musi zostać wyrażone przez rząd), bądź też na kolejnym posiedzeniu (z zasady), z tym że w każdym z wymienionych przypadków musi upłynąć co najmniej pięć dni od jego złożenia. Głosowanie nad wnioskiem poprzedza dyskusja parlamentarna. Wotum zaufania zostaje udzielone, jeśli opowie się za nim co najmniej połowa ogólnej liczby deputowanych. Nieudzielenie rządowi wotum zaufania powoduje wygaśnięcie jego mandatu, a prezydent zostaje zobowiązany do zainicjowania procedury powołania nowego rządu. Jeśli nie uda się to w terminie trzydziestu dni od nieudzielenia wotum zaufania, głowa państwa jest zobowiązana do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego i rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych[489].

Konstytucja Czarnogóry bardzo enigmatycznie odnosi się do możliwości ubiegania się przez rząd o wotum zaufania. W artykule 106 przywoływanego aktu prawnego ustrojo-

[487] *Konstytucja Republiki Słowenii…*, art. 117.
[488] *Ustav Republike Hrvatske…*, art. 115.
[489] *Ustav Republike Srbije…*, art. 131.

dawca stwierdza jedynie, że czarnogórski rząd może wystąpić do parlamentu o udzielenie wotum zaufania, nie precyzując na przykład, jaka większość będzie potrzebna do pozytywnego rozpatrzenia takiego wniosku[490]. Przyjąć należy zatem, że do poparcia wniosku o wotum zaufania potrzebne jest – podobnie jak w przypadku powoływania nowego rządu – uzyskanie większości ponad połowy ogólnej liczby parlamentarzystów. Wniosek taki składany jest na ręce przewodniczącego czarnogórskiego parlamentu. W debacie nad udzieleniem wotum głos jako pierwszy zabiera przewodniczący rządu, który przedstawia uzasadnienie dla zainicjowanej procedury. Po przeprowadzonej debacie odbywa się głosowanie jawne. O nieuzyskaniu przez rząd wotum zaufania przewodniczący parlamentu zawiadamia prezydenta[491]. Ten powinien zaproponować nowego kandydata na przewodniczącego rządu. Zgromadzenie Narodowe ma wówczas 90 dni na udzielenie nowemu rządowi wotum zaufania. Jeśli tego nie uczyni w wymaganym terminie, prezydent obligatoryjnie musi parlament rozwiązać.

Na mocy artykułu 93 konstytucji rząd Republiki Macedonii ma prawo przedstawić Zgromadzeniu Narodowemu wniosek o wotum zaufania. Nie określono jednak większości, jaka jest potrzebna do tego, by takie wotum mogło zostać rządowi udzielone[492]. Należy zatem przyjąć *per analogiam* w stosunku do procedury powołania rządu, że aby uzyskać wotum zaufania, rząd powinien dysponować poparciem ponad połowy ustawowej liczby deputowanych.

Ani w Konstytucji Bośni i Hercegowiny, ani w ustawie o Radzie Ministrów Bośni i Hercegowiny nie przewidziano możliwości złożenia przez radę ministrów wniosku o udzielenie jej wotum zaufania (stąd w komparatystyce zaprezentowanej w **tab. 6** brak tego przypadku).

[490] *Ustav Crne Gore…*, art. 106.
[491] J. Wojnicki, *Instytucja Rządu Republiki Czarnogóry…*, s. 55–56.
[492] *Ustaw na Republika Makedonija…*, art. 93.

Tabela 6. Wotum zaufania wobec rządu w państwach postjugosłowiańskich

Państwo	Podmiot inicjujący	Termin głosowania	Wymagana większość do uzyskania wotum	Konsekwencje nieuzyskania wotum
Republika Słowenii	Przewodniczący rządu	Minimum 48 godzin od złożenia wniosku	½ ogólnej liczby deputowanych	Parlament w ciągu 30 dni ma obowiązek wyboru nowego przewodniczącego rządu lub ponownego przegłosowania wotum zaufania dla urzędującego przewodniczącego rządu; jeśli nie zdoła tego uczynić, prezydent obligatoryjnie rozwiązuje parlament i ogłasza przedterminowe wybory
Republika Chorwacji	Przewodniczący rządu	7–30 dni od złożenia wniosku	Większość ogólnej liczby deputowanych	Parlament w ciągu 30 dni ma obowiązek wyrażenia wotum zaufania wobec nowego przewodniczącego rządu; jeśli nie zdoła tego uczynić, prezydent obligatoryjnie rozwiązuje parlament i ogłasza przedterminowe wybory
Republika Serbii	Rząd	Minimum 5 dni od złożenia wniosku	Co najmniej ½ ogólnej liczby deputowanych	Prezydent inicjuje procedurę powołania nowego rządu, który w terminie 30 dni od dymisji poprzedniego musi się ukonstytuować; jeśli nie zdoła tego uczynić, prezydent obligatoryjnie rozwiązuje parlament i ogłasza przedterminowe wybory
Czarnogóra	Rząd	bd.	Większość ustawowej liczby deputowanych	Decyzja przekazywana jest prezydentowi, który powinien zaproponować nowego kandydata na przewodniczącego rządu. Jeśli nowy rząd nie uzyska poparcia większości parlamentarnej w ciągu 90 dni, prezydent obligatoryjnie rozwiązuje parlament
Republika Macedonii	Rząd	bd.	Większość ustawowej liczby deputowanych	Prezydent inicjuje powstanie nowego rządu. Brak jest przepisów, które określałyby termin, w którym nowemu rządowi parlament powinien udzielić wotum zaufania Prezydent nie ma jednak możliwości rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji

Źródło: opracowanie własne.

1.3. Wotum nieufności

W Republice Słowenii wotum nieufności jest konsekwencją wniosku o wybór nowego przewodniczącego rządu, siłą rzeczy więc nosi ono wszelkie znamiona konstruktywności. Wniosek o dokonanie wyboru nowego przewodniczącego rządu może złożyć grupa co najmniej dziesięciu deputowanych do Zgromadzenia Państwowego. Pomiędzy zgłoszeniem przedmiotowego wniosku a głosowaniem musi jednak upłynąć przynajmniej 48 godzin, choć w konstytucji przewidziano dwa wyjątki od tej zasady. Pierwszy dotyczy wyrażenia zgody na wcześniejsze głosowanie przez większość ⅔ wszystkich deputowanych, drugi z kolei ma zastosowanie w przypadku wojny lub wprowadzenia stanu wyjątkowego[493].

Większość wymagana do wyboru nowego przewodniczącego rządu uzależniona jest od większości, jaką został wybrany przewodniczący, wobec którego zgłoszono wotum nieufności. Jeśli była to większość ogólnej liczby deputowanych, nowy przewodniczący rządu również musi uzyskać w Zgromadzeniu Państwowym poparcie co najmniej czterdziestu sześciu parlamentarzystów. Jeśli była to większość zwykła, nowy przewodniczący rządu także może zostać wybrany większością zwykłą[494].

W Republice Chorwacji z wnioskiem o udzielenie wotum nieufności wobec przewodniczącego rządu, całego rządu lub poszczególnych ministrów może wystąpić grupa co najmniej ⅕ deputowanych. Dyskusja i głosowanie nad wnioskiem mogą się odbyć najwcześniej po siedmiu dniach, ale nie później niż w trzydziestym dniu od daty złożenia wniosku. Rząd powinien przedstawić swoją opinię w sprawie złożonego wniosku w terminie ośmiu dni od daty zamieszczenia wniosku w porządku dziennym obrad[495]. Uchwała o wyrażeniu wotum nieufności zostaje podjęta, gdy za jej przyjęciem zagłosuje ponad połowa ogólnej liczby parlamentarzystów. Jeśli wniosek o wotum nieufności zostanie odrzucony, ponowne jego złożenie możliwe jest dopiero po upływie sześciu miesięcy od dnia głosowania[496].

Jeśli chorwacki parlament podejmie uchwałę w sprawie wyrażenia wotum nieufności w stosunku do rządu lub jego przewodniczącego, w ciągu trzydziestu kolejnych dni musi desygnować kandydata na kolejnego przewodniczącego rządu i wyrazić proponowanemu przez niego rządowi wotum zaufania. Jeśli się to nie uda, prezydent musi podjąć decyzję o rozwiązaniu Chorwackiego Zgromadzenia i rozpisaniu przedterminowych wyborów. Wotum nieufności nie ma więc w Republice Chorwacji charakteru konstruktywnego[497], choć brak ukształtowania konstruktywnej większości będącej w stanie wybrać nowego przewodniczącego rządu po ustąpieniu dotychczas urzędującego jest obarczony dużym ryzykiem rozwiązania parlamentu przez prezydenta.

---

[493] *Konstytucja Republiki Słowenii…*, art. 116.
[494] Ibidem.
[495] K. Składowski, op. cit., s. 308.
[496] *Poslovnik Hrvatskoga sabora…*, art. 126–127.
[497] K. Składowski, op. cit., s. 304.

Jeśli parlament wyrazi wotum nieufności w stosunku do wybranego członka rządu, jego przewodniczący ma do wyboru albo przedstawić nowego kandydata i wnioskować do parlamentu o udzielenie wotum zaufania temu kandydatowi, albo też podjąć decyzję o dymisji całego rządu. W tym drugim przypadku Chorwackie Zgromadzenie ma trzydzieści dni na przedstawienie i zaakceptowanie nowego rządu, a jeśli nie jest w stanie tego uczynić, głowa państwa musi rozwiązać parlament i zarządzić przeprowadzenie przedterminowych wyborów[498].

W Republice Serbii wniosek o wyrażenie rządowi lub poszczególnym członkom rządu wotum nieufności może złożyć grupa co najmniej sześćdziesięciu deputowanych. Rozpatruje się go na kolejnym posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego, ale nie wcześniej niż pięć dni od złożenia wniosku. Daje to czas na międzypartyjne uzgodnienia i opracowanie strategii poszczególnych podmiotów politycznych, pozwala też nie podejmować pochopnych decyzji w momentach kryzysowych. Aby wotum nieufności było skuteczne, musi je poprzeć ponad połowa ogólnej liczby parlamentarzystów[499].

Po podjęciu przez Zgromadzenie Narodowe takiej decyzji głowa państwa ma obowiązek zainicjowania procedury powołania nowego rządu. Jeśli parlament nie zdoła w ciągu 30 dni od ogłoszenia wotum nieufności wybrać nowego rządu, prezydent jest zobligowany do jego rozwiązania i rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych. Jeśli Zgromadzenie Narodowe uchwaliło wotum nieufności wobec członka rządu, przewodniczący rządu jest zobowiązany do wyboru nowego członka rządu. Aby zapobiec obstrukcji prac rządu i parlamentu, serbski ustrojodawca ustalił, że w przypadku niepowodzenia procedury udzielenia wotum nieufności rządowi lub poszczególnym jego członkom, wnioskodawcy nie mogą zgłosić kolejnego wniosku o wyrażenie wotum nieufności w ciągu kolejnych stu osiemdziesięciu dni (a więc sześciu miesięcy)[500].

Uprawnienie do zgłoszenia wniosku o wyrażenie przez parlament wotum nieufności w stosunku do rządu Czarnogóry przysługuje co najmniej dwudziestu siedmiu deputowanym. Nie określono przy tym większości potrzebnej do odwołania rządu, dlatego należy przyjąć, że jest to większość tożsama z większością konieczną do jego powołania (większość ustawowej liczby, to jest czterdziestu jeden deputowanych). Wniosek o wyrażenie wotum nieufności nie ma w Czarnogórze charakteru konstruktywnego – wnioskodawcy nie muszą przedstawiać kandydata na nowego przewodniczącego rządu. Powinni liczyć się jednak z tym, że jeśli w ciągu dziewięćdziesięciu dni od przedstawienia przez prezydenta nowego kandydata na przewodniczącego rządu nie uda się uzyskać dla rządu poparcia większości parlamentarnej, Zgromadzenie Narodowe będzie musiało zostać rozwiązane. Jeśli wotum nieufności nie zostanie rządowi przez parlament udzielone, wówczas nie można zgłosić ponownego wniosku w terminie dziewięćdziesięciu kolejnych dni[501].

Jacek Wojnicki szczegółowo rekonstruuje procedurę rozpatrywania wniosku o wotum nieufności wobec rządu Czarnogóry. Wnioskodawcy muszą złożyć wniosek przewodni-

[498] *Ustav Republike Hrvatske…*, art. 115.
[499] *Ustav Republike Srbije…*, art. 130.
[500] Ibidem.
[501] *Ustav Crne Gore…*, art. 107.

czącemu parlamentu. Przewodniczący zawiadamia następnie o tym fakcie pozostałych deputowanych oraz sam rząd. Kolejno odbywa się parlamentarna debata nad zgłoszonym wnioskiem. W pierwszej kolejności wniosek wraz z uzasadnieniem prezentuje przedstawiciel wnioskodawców. W drugiej kolejności głos zabiera przewodniczący rządu, który może odnieść się do przedstawionych we wniosku argumentów. Po przeprowadzonej debacie deputowani podejmują decyzję w głosowaniu jawnym[502].

W Republice Macedonii wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec rządu może zgłosić grupa co najmniej dwudziestu deputowanych do Zgromadzenia Narodowego. Uchwałę w tej sprawie parlament musi podjąć większością głosów wszystkich deputowanych w ciągu kolejnych trzech dni. Jeśli wotum nieufności nie zostanie rządowi udzielone, wówczas kolejny wniosek w tej samej sprawie można zgłosić dopiero po upływie dziewięćdziesięciu dni od poprzedniego głosowania. Istnieje jednak wyjątek od tej reguły: gdy wniosek o wotum nieufności złoży grupa posłów stanowiąca co najmniej połowę całkowitej liczby deputowanych, wówczas dziewięćdziesięciodniowy termin przestaje obowiązywać[503].

Wniosek o przeprowadzenie głosowania nad wotum nieufności musi mieć formę pisemną oraz zawierać uzasadnienie. Po jego złożeniu przewodniczący Zgromadzenia Narodowego jest zobowiązany zawiadomić o zaistniałym fakcie deputowanych, rząd oraz prezydenta. Przewodniczący rządu ma prawo do wystąpienia przed parlamentem, nim dojdzie do głosowania nad wnioskiem[504].

W macedońskim systemie ustrojowym wotum nieufności wobec przewodniczącego rządu nie ma charakteru konstruktywnego – parlamentarzyści we wniosku nie muszą określać propozycji innej kandydatury na to stanowisko. Nie przewidziano także specjalnego trybu pozwalającego Zgromadzeniu Narodowemu na wyrażenie wotum nieufności w stosunku do pojedynczego ministra. Wniosek o odwołanie członka rządu mogą bowiem zgłosić albo sam minister, albo przewodniczący rządu, choć w tym drugim przypadku ostateczna decyzja zależy od woli parlamentu[505]. Zgromadzenie Narodowe rozpatruje wniosek przewodniczącego rządu na najbliższym posiedzeniu, nad wnioskiem tym z zasady nie przeprowadza się także debaty. Jeśli jednak frakcja bądź grupa przynajmniej pięciu deputowanych zażąda przeprowadzenia debaty, musi się ona odbyć. Niezależnie od tego minister, którego dotyczy wniosek, może wystąpić przed Zgromadzeniem Narodowym w czasie nie dłuższym niż piętnaście minut[506].

W Bośni i Hercegowinie Zgromadzenie Parlamentarne może udzielić wotum nieufności zarówno przewodniczącemu rady ministrów (musi wówczas ustąpić cała rada), jak i samej radzie ministrów[507]. Głosowanie nad wotum nieufności w stosunku do przewodniczącego przeprowadza się na wniosek Prezydium Bośni i Hercegowiny, natomiast z ini-

[502] J. Wojnicki, *Instytucja Rządu Republiki Czarnogóry…*, s. 55–56.
[503] *Ustaw na Republika Makedonija…*, art. 92.
[504] J. Wojnicki, *System konstytucyjny Macedonii…*, s. 55.
[505] *Ustaw na Republika Makedonija…*, art. 94.
[506] J. Wojnicki, op. cit., s. 56.
[507] *Zakon o vijeću ministara Bosne i Hercegovine…*, art. 13.

cjatywą udzielenia wotum nieufności całej radzie ministrów może wystąpić trzech delegatów do Izby Narodów[508] lub ośmiu deputowanych Izby Reprezentantów[509]. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności powinien mieć formę pisemną i wraz z uzasadnieniem jest składany przewodniczącemu Izby Narodów. Ten przekazuje informację o złożonym wniosku Prezydium Bośni i Hercegowiny, radzie ministrów, wszystkim delegatom do Izby Narodów oraz Izbie Przedstawicielskiej. Głosowanie nad wnioskiem powinno się odbyć najwcześniej po dwudziestu dniach, ale nie później niż w trzydziestym dniu po jego złożeniu. Przed posiedzeniem, na którym głosowany ma być wniosek o wyrażenie radzie ministrów wotum nieufności, ta może przedstawić swoje oświadczenie, w którym ustosunkuje się do argumentów wnioskodawców. Oświadczenie musi mieć formę pisemną i musi być dostarczone delegatom najpóźniej czterdzieści osiem godzin przed zaplanowanym posiedzeniem[510]. W żadnym akcie prawnym nie określono większości potrzebnej do udzielenia radzie ministrów (lub jej przewodniczącemu) wotum nieufności, dlatego należy przyjąć, że wymagana jest do tego większość określona w regulaminach. Oznacza to, że decyzja zapada zwykłą większością głosów, przy czym większość zawsze musi tworzyć co najmniej ⅓ parlamentarzystów reprezentujących trzy narody konstytutywne[511].

Komparatystyka rozwiązań dotyczących procedur wnioskowania o wyrażenie wobec rządów państw postjugosłowiańskich wotum nieufności zaprezentowana została w **tab. 7.**

[508] *Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik BiH", nr 58/14, art. 141, pkty 1–2.

[509] *Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik BiH, nr 81/15, art. 152, pkty 1–2.

[510] Ibidem, art. 153–156.

[511] P. Osóbka, op. cit., s. 26.

Tabela 7. Wotum nieufności wobec rządu w państwach postjugosłowiańskich

Państwo	Podmiot inicjujący	Podmiot wotum nieufności	Termin głosowania	Wymagana większość do udzielenia wotum nieufności	Konsekwencje nieudzielenia wotum nieufności	Konsekwencje udzielenia wotum nieufności
Republika Słowenii	Co najmniej 10 deputowanych (na 90 ogółem)	Jest to formalnie inicjatywa powołania nowego przewodniczącego rządu, dlatego wotum dotyczy urzędującego przewodniczącego rządu	Minimum 48 godzin od złożenia wniosku (dwa wyjątki: decyzja większości ⅔, by debata odbyła się szybciej; stan wojenny lub wyjątkowy)	Uzależniona od trybu powołania kwestionowanego przewodniczącego rządu i z nim tożsama: bezwzględna lub zwykła	Brak	Utworzenie rządu przez wskazanego we wniosku kandydata
Republika Chorwacji	Co najmniej ⅕ deputowanych (na 151 ogółem)	Przewodniczący rządu, rząd lub poszczególni członkowie rządu	7–30 dni od dnia złożenia wniosku	Ponad połowa ogólnej liczby deputowanych	Kolejny wniosek może być złożony po 6 miesiącach	Parlament ma 30 dni na przegłosowanie wotum zaufania dla nowego przewodniczącego rządu; jeśli nie zdoła tego uczynić, prezydent obligatoryjnie rozwiązuje parlament i ogłasza przedterminowe wybory
Republika Serbii	Co najmniej 60 deputowanych (na 250 ogółem)	Rząd lub poszczególni członkowie rządu	Minimum 5 dni od złożenia wniosku, ale na kolejnym posiedzeniu	Ponad połowa ogólnej liczby deputowanych	Kolejny wniosek może być złożony po 180 dniach (*de facto* – po 6 miesiącach)	Parlament w terminie 30 dni powinien wybrać nowy rząd; jeśli nie zdoła tego uczynić, prezydent obligatoryjnie rozwiązuje parlament i ogłasza przedterminowe wybory
Czarnogóra	Co najmniej 27 deputowanych (na 81 ogółem)	Rząd	bd.	Większość ustawowej liczby deputowanych – 41 spośród 81 deputowanych	Kolejny wniosek może być złożony po upływie 90 dni (*de facto* – po 3 miesiącach)	Decyzja o udzieleniu wotum nieufności przekazywana jest prezydentowi, który powinien zainicjować procedurę powołania kolejnego rządu. Niepowołanie rządu w terminie 90 dni wiąże się z koniecznością rozwiązania parlamentu

Państwo	Podmiot inicjujący	Podmiot wotum nieufności	Termin głosowania	Wymagana większość do udzielenia wotum nieufności	Konsekwencje nieudzielenia wotum nieufności	Konsekwencje udzielenia wotum nieufności
Republika Macedonii	Co najmniej 20 deputowanych (na 123 ogółem)	Rząd	Maksimum 3 dni	Ponad połowa ogólnej liczby deputowanych	Kolejny wniosek może być złożony po upływie 90 dni (*de facto* – po 3 miesiącach). Wyjątek: termin ten nie obowiązuje, gdy wniosek o wyrażenie wotum był zgłoszony przez co najmniej połowę deputowanych	Prezydent inicjuje powołanie nowego rządu. Nie może jednak rozwiązać parlamentu w sytuacji, gdy nowy rząd nie uzyska poparcia większości
Bośnia i Hercegowina	Prezydium BiH	Przewodniczący rady ministrów	Najwcześniej 20 dni, a najpóźniej 30 dni po złożeniu wniosku	Zwykła większość głosów członków danej Izby, przy czym większość zawsze musi tworzyć co najmniej ⅓ deputowanych reprezentujących trzy narody konstytutywne	Brak obostrzeń	Uruchomienie procedury powołania nowej rady ministrów lub nowego ministra
	3 delegatów Izby Narodów	Rada ministrów lub poszczególni ministrowie				
	8 deputowanych Izby Reprezentantów	Rada ministrów lub poszczególni ministrowie				

Źródło: opracowanie własne.

1.4. Dymisja członków rządu

W Republice Słowenii zarówno przewodniczący rządu, jak i poszczególni ministrowie mogą zrezygnować z pełnionej przez siebie funkcji publicznej. Przewodniczący rządu taką decyzję przekazuje ministrom, natomiast minister – przewodniczącemu rządu. W obu przypadkach – zarówno przewodniczącego rządu, jak i ministra – każdy, kto ustępuje ze stanowiska, ma prawo do wyjaśnienia przyczyn swojej decyzji w Zgromadzeniu Narodowym[512]. W systemie ustrojowym Republiki Słowenii pozycja przewodniczącego rządu zostaje wzmocniona dodatkowo tym, że ma on możliwość odwoływania poszczególnych ministrów bez zgody parlamentu[513]. Czyni to funkcję ministerialną odpowiedzialną podwójnie: ministrowie odpowiadają zarówno przed przewodniczącym rządu, jak i przed parlamentem (możliwość uchwalenia wotum nieufności po odpowiedzi na interpelację poselską).

W Republice Chorwacji przewodniczący rządu może w każdej chwili złożyć rezygnację ze sprawowanej przez siebie funkcji. Swoją dymisję przedkłada Chorwackiemu Zgromadzeniu i oznacza ona dymisję całego rządu. Każdy z członków rządu może również złożyć rezygnację z wypełniania swoich obowiązków na ręce przewodniczącego rządu. Ten, przyjmując dymisję, informuje o tym parlament, a na kolejnym posiedzeniu powinien przedstawić kandydata na nowego członka rządu. Chorwackie Zgromadzenie wybiera kandydata na wakujące stanowisko większością głosów ustawowej liczby deputowanych[514].

W Republice Serbii przewodniczący rządu może złożyć dymisję Zgromadzeniu Narodowemu. Formalnie rzecz ujmując, stosowna decyzja powinna zostać zgłoszona przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego, powinni o niej zostać poinformowani także prezydent oraz opinia publiczna. Mandat rządu wygasa natomiast po stwierdzeniu przez parlament dymisji, co ten powinien uczynić na pierwszym kolejnym posiedzeniu. Należy uznać, że jest to wyłącznie czynność techniczna, ponieważ w konstytucji nie przewidziano procedury niepotwierdzenia przez Zgromadzenie Narodowe dymisji rządu. Byłoby to zresztą dysfunkcjonalne dla systemu politycznego, gdyby rząd, który z jakichś przyczyn nie chce dłużej sprawować władzy, był do tego zmuszany decyzją parlamentu. Po stwierdzeniu dymisji rządu prezydent powinien podjąć kroki zmierzające do wyłonienia nowego rządu, a jeśli nie uda się to w ciągu trzydziestu dni od dymisji, wówczas głowa państwa musi rozwiązać Zgromadzenie Narodowe i rozpisać przedterminowe wybory.

Zgodnie z serbską konstytucją członek rządu może samodzielnie złożyć dymisję na ręce przewodniczącego rządu, może też utracić swoją funkcję na mocy decyzji przewodniczącego rządu i parlamentu. W pierwszym przypadku przewodniczący rządu przekazuje dymisję przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego, a deputowani na kolejnym posiedzenia stwierdzają dymisję. Podobnie jak w przypadku dymisji przewodniczącego rządu czynność tę należy uznać za techniczną. Natomiast w drugim przypadku stosowny

[512] *Zakon o vladi Republike Slovenije…*, art. 12.
[513] Ibidem, art. 13.
[514] K. Składowski, op. cit., s. 309–310.

wniosek przewodniczącego rządu musi uzyskać poparcie co najmniej połowy ogólnej liczby deputowanych. Niezależnie od formy odwołania ministra w przypadku stwierdzenia jego dymisji lub niekorzystnego dlań wyniku głosowania w parlamencie przewodniczący rządu jest zobowiązany do wszczęcia procedury powołania nowego członka rządu[515].

W Czarnogórze na podstawie odpowiednich przepisów konstytucji w dowolnym momencie rezygnację z funkcji może złożyć zarówno przewodniczący rządu, jak i poszczególni ministrowie. Rezygnacja przewodniczącego wywołuje konsekwencje w postaci dymisji całego rządu[516]. Przewodniczący rządu może także wnioskować do Zgromadzenia Czarnogóry o odwołanie ministra wchodzącego w skład rządu[517]. Zasadniczo ustrojodawca wyróżnił cztery sytuacje, w którym wygasa mandat całego rządu. Po pierwsze, dzieje się tak wówczas, gdy kończy się kadencja parlamentu. Po drugie – wówczas gdy rząd (jego przewodniczący) składa rezygnację. Po trzecie – wówczas gdy rząd straci zaufanie większości parlamentarnej (rozumieć należy przez to sytuację nieuzyskania wotum zaufania lub wyrażenia wotum nieufności). Po czwarte wreszcie – wówczas gdy do dnia 31 marca nie przedłoży budżetu na dany rok budżetowy[518]. Rząd, któremu wygasa mandat, pełni funkcję aż do momentu wybrania nowego składu (dzięki czemu zachowana zostaje ciągłość władzy państwowej), nie może jednak w tym czasie decydować o rozwiązaniu parlamentu[519].

W systemie konstytucyjnym Republiki Macedonii przewidziano możliwość podania się do dymisji albo całego rządu, albo też jego przewodniczącego, przy czym konsekwencje tego kroku są tożsame – rząd sprawuje swoje obowiązki wyłącznie do czasu ukonstytuowania się składu nowego rządu. Dymisja rządu jest też skutkiem samorozwiązania się parlamentu, do czego ten jest uprawniony na mocy artykułu 63 macedońskiej konstytucji[520].

W Bośni i Hercegowinie przewodniczący rady ministrów może złożyć dymisję (bez podawania przyczyny) na ręce członków Prezydium Bośni i Hercegowiny – konsekwencją tego kroku jest rezygnacja ze sprawowania mandatu przez wszystkich ministrów wchodzących w skład rady ministrów. Sama rada wypełnia swoje obowiązki aż do czasu ukonstytuowania się nowego składu tego organu[521]. Także ministrowie i wiceministrowie nie muszą uzasadniać swojej decyzji o ewentualnym ustąpieniu, a dymisję składają na ręce przewodniczącego rady ministrów. Mianowanie następcy na stanowisku ministra lub wiceministra wymaga wszczęcia na nowo procedury parlamentarnej, w trakcie której nowo mianowany minister lub wiceminister musi uzyskać akceptację Izby Reprezentantów[522].

Ministra zdymisjonować może także przewodniczący rady ministrów, ale jego pozycję osłabia to, że na taką dymisję musi wyrazić zgodę Zgromadzenie Parlamentarne[523]. Jest

[515] *Ustav Republike Srbije…*, art. 134.
[516] *Ustav Crne Gore…*, art. 105.
[517] Ibidem.
[518] Ibidem, art. 110.
[519] Ibidem.
[520] *Ustaw na Republika Makedonija…*, art. 63.
[521] *Zakon o vijeću ministara Bosne i Hercegovine…*, art. 12.
[522] Ibidem, art. 14.
[523] Ibidem, art. 15.

to po pierwsze nieadekwatne w stosunku do procedury powoływania ministra (wówczas zgodę na mianowanie zobowiązana jest wyrazić tylko izba niższa parlamentu, Izba Reprezentantów), a po drugie – konfliktogenne z uwagi na fakt możliwości stosowania przez ministrów swoistego szantażu politycznego w stosunku do przewodniczącego rady ministrów, który może obawiać się odwołania członków rady cieszących się poparciem parlamentu. Po zdymisjonowaniu ministra przewodniczący rady ministrów zobowiązany jest do mianowania jego następcy, który musi następnie uzyskać potwierdzenie mianowania przez Izbę Reprezentantów[524].

[524] Ibidem.

2. Odpowiedzialność prawna

W Republice Słowenii Zgromadzenie Państwowe może oskarżyć o naruszenie konstytucji albo przewodniczącego rządu, albo poszczególnych jego członków[525]. Ustrojodawca tryb egzekwowania odpowiedzialności wobec nich utożsamił z trybem pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, odwołując się w tej materii do artykułu 109 konstytucji, z tym że ostateczną decyzję scedował na Sąd Konstytucyjny. Jak słusznie wskazuje Marcin Wiszowaty, odrębnie określono przesłanki pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa oraz członków rządu. W pierwszym przypadku dojść musi do naruszenia konstytucji lub poważnego naruszenia ustawy, w drugim natomiast – do naruszenia konstytucji lub naruszenia ustaw pozostających w związku ze sprawowaniem urzędu[526].

Wniosek o postawienie w stan oskarżenia przewodniczącego lub członka rządu może zgłosić grupa co najmniej dziesięciu deputowanych[527]. Wniosek jest procedowany na kolejnym posiedzeniu parlamentu, o ile został złożony trzydzieści dni przed terminem otwarcia tego posiedzenia. Zgromadzenie Państwowe podejmuje decyzję w sprawie wniosku w terminie sześćdziesięciu dni od złożenia wniosku. Jeżeli decyzja Zgromadzenia Państwowego w tym terminie nie zostanie podjęta, uważa się, że wniosek został odrzucony[528]. Przewodniczący lub członek rządu, którego dotyczy wniosek, ma prawo na niego odpowiedzieć w formie pisemnej lub ustnej na posiedzeniu parlamentu. Podobne prawo do zaprezentowania swojego stanowiska mają autorzy wniosku. W sprawie wniosku o oskarżenie przewodniczącego rządu swoją opinię przedstawia prezydent, natomiast w sprawie wniosku o oskarżenie jednego z pozostałych członków rządu opinię wydaje jego przewodniczący[529].

Jeśli wniosek o oskarżenie przewodniczącego lub członka rządu zyska akceptację większości parlamentarnej, jego rozpatrzeniem zajmuje się Sąd Konstytucyjny Republiki Słowenii. Ten, rozpatrując sprawę, może potwierdzić oskarżenie lub uniewinnić osobę sprawującą funkcję publiczną. Konsekwencją pierwszego z wymienionych rozstrzygnięć może (choć nie musi) być – podjęte większością ⅔ składu Sądu Konstytucyjnego – orzeczenie o usunięciu

[525] *Konstytucja Republiki Słowenii…*, art. 119.
[526] M. Wiszowaty, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Słowenii*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 324.
[527] *Poslovnik Državnega zbora*, „Uradni list RS", nr 40/93 z późn. zm., art. 192, pkt 1.
[528] Ibidem, art. 187.
[529] Ibidem, art. 192, pkt 3.

z urzędu. Problem pojawia się wówczas, gdy artykuł 109 odniesie się do procedury zawieszenia w sprawowaniu urzędu osoby, której dotyczy postępowanie. Jeśli chodzi o prezydenta, to zawieszenie sprawowania przez niego funkcji nie powoduje poważnych perturbacji ustrojowych, ponieważ ustrojodawca przewidział, że w takiej sytuacji jego obowiązki przejmuje przewodniczący Zgromadzenia Narodowego. Gdyby jednak Sąd Konstytucyjny Republiki Słowenii orzekł zawieszenie sprawowania funkcji przez przewodniczącego rządu, to wówczas brak jest konstytucyjnej drogi obsadzenia w ten sposób zwolnionego stanowiska[530].

W Republice Chorwacji jedynie prezydent ponosi odpowiedzialność konstytucyjną, brak jest natomiast stosownych uregulowań w odniesieniu do członków rządu. Jak podkreśla Konrad Składowski:

> Ograniczenie odpowiedzialności konstytucyjnej do osoby prezydenta, jak również powierzenie orzekania w tym zakresie Trybunałowi Konstytucyjnemu jest rozwiązaniem spotykanym w wielu państwach europejskich (…). 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 (…)[531].

Także w Republice Serbii ustrojodawca nie zdecydował się na włączenie do porządku prawnego regulacji przewidujących możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej innych aniżeli prezydent organów władzy państwowej[532]. Serbscy konstytucjonaliści zwracają jednak uwagę na to, że istnieje możliwość egzekwowania od poszczególnych ministrów odpowiedzialności karnej i materialnej – są oni w tym przypadku chronieni immunitetem, ale mogą być sądzeni przed sądem powszechnym, gdy decyzję o uchyleniu immunitetu podejmie rząd lub też gdy wygaśnie ich mandat[533].

Tożsame rozwiązania przyjęto w systemie ustrojowym Czarnogóry. Do odpowiedzialności konstytucyjnej może tam zostać pociągnięty wyłącznie prezydent, nie przewiduje się zaś takiej ewentualności w przypadku innych organów władzy[534]. Ich przedstawiciele mogą odpowiadać za swoje postępowanie wyłącznie przed sądami powszechnymi.

Głowa państwa jest jedynym podmiotem egzekucji odpowiedzialności konstytucyjnej także w Republice Macedonii. Jak podkreśla Anna Młynarska-Sobaczewska, członkowie rządu ponoszą co najwyżej odpowiedzialność polityczną (głównymi instrumentami jej

[530] W praktyce w Republice Słowenii nigdy nie doszło do postawienia w stan oskarżenia ani urzędującego prezydenta, ani któregokolwiek z urzędujących członków rządu. Próbę taką podjęto w 1998 roku, kiedy to grupa opozycyjnych deputowanych zgłosiła wniosek o postawienie w stan oskarżenia przewodniczącego rządu, Janeza Drnovšeka. Zdaniem wnioskodawców J. Drnovšek trzy lata wcześniej podpisał z państwem Izrael tajne porozumienie w sprawach dotyczących służb wywiadowczych, co nosiło znamiona zawarcia umowy międzynarodowej (konieczne w tym przypadku byłoby jej ratyfikowanie przez Zgromadzenie Państwowe oraz ogłoszenie w urzędowym dzienniku publikującym uchwalone akty prawne). Wniosek ten nie uzyskał jednak w parlamencie poparcia wymaganej większości parlamentarzystów. Zob. M. Wiszowaty, op. cit., s. 325–326.

[531] K. Składowski, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Chorwacji*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), op. cit., s. 80.

[532] J. Wojnicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Serbii*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), op. cit., s. 291.

[533] B. Milosavljević, op. cit., s. 94.

[534] J. Wojnicki, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Czarnogóry*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), op. cit., s. 91.

egzekwowania są wotum nieufności oraz interpelacje i zapytania). Należy zgodzić się z badaczką, która stwierdza, że jest to rozwiązanie, które nie odbiega od regulacji przyjmowanych w innych państwach europejskich[535].

Najwięcej wątpliwości kwestia odpowiedzialności konstytucyjnej budzi w systemie ustrojowym Bośni i Hercegowiny (na poziomie federalnym). W obowiązującej ustawie zasadniczej ani w odniesieniu do Prezydium Bośni i Hercegowiny, ani w odniesieniu do innych organów władzy publicznej ustrojodawca nie przewidział możliwości wyegzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej. Istnieje jednak inna forma odpowiedzialności prawnej, której podlegają wszystkie osoby sprawujące funkcje publiczne. W ramach tak zwanych uprawnień bońskich przyznano bowiem Wysokiemu Przedstawicielowi dla Bośni i Hercegowiny uprawnienie do ich odwoływania, jeśli uzna, że stanowią oni zagrożenie dla przebiegu procesu pokojowego. Zdaniem K. Krysieniela jest to jeden z argumentów na rzecz tezy o uznaniu Bośni i Hercegowiny za swoisty protektorat[536]. Badacz podaje, że od 1997 roku kolejni Wysocy Przedstawiciele dla Bośni i Hercegowiny odwołali – na mocy uprawnień bońskich (zastosowano je w sumie od 1997 roku ponad osiemset razy) – wiele osób sprawujących funkcje publiczne, w tym dwukrotnie chorwackich przedstawicieli Prezydium Bośni i Hercegowiny[537]. Nie zdarzyła się jednak sytuacja, by wśród w ten sposób odwołanych znalazł się przewodniczący rady ministrów Bośni i Hercegowiny lub któryś z jej członków.

***

Do głównych form egzekowowania odpowiedzialności politycznej rządu należą interpelacje oraz zapytania poselskie. Pierwsze z nich mogą wywołać dalej idące konsekwencje w postaci zgłoszenia wniosku o wyrażenie wotum nieufności wobec rządu lub poszczególnych jego członków. Zwykle też może je zgłosić tylko grupa deputowanych, ale już nie pojedynczy parlamentarzyści. Nad odpowiedzią nad interpelację przeprowadza się debatę parlamentarną. Takie zasady obowiązują w Republice Słowenii, Republice Chorwacji, Republice Serbii i Republice Macedonii. W Czarnogórze podmiotem odpowiedzialności z tytułu negatywnej oceny odpowiedzi na interpelację może być wyłącznie cały rząd.

Zapytania poselskie są mniej restrykcyjną formą kontroli parlamentarnej nad rządem. Mogą je zgłaszać pojedynczy parlamentarzyści, ale odpowiedzi rządu lub członków rządu nie wywołują konsekwencji w postaci dyskusji parlamentarnej lub możliwości złożenia wniosku o wyrażenie wotum nieufności wobec adresatów pytań.

We wszystkich analizowanych przypadkach – poza Bośnią i Hercegowiną – możliwe jest przeprowadzanie debat i głosowań parlamentarnych nad udzieleniem wotum zaufania. Przy tym w Republice Słowenii i Republice Chorwacji z wnioskiem o udzielenie ta-

[535] A. Młynarska-Sobaczewska, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Macedonii*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), op. cit., s. 189–190.

[536] K. Krysieniel, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Bośni i Hercegowinie*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), op. cit., s. 66.

[537] Ibidem, s. 67–68.

kiego wotum zwraca się przewodniczący rządu, a w Republice Serbii, Czarnogórze i Republice Macedonii – cały rząd. Aby wniosek o wyrażenie wotum zaufania został przyjęty, potrzebne jest z reguły poparcie większości ogólnej liczby deputowanych. Wyjątek stanowi Republika Słowenii, w której wniosek o wotum zaufania wobec przewodniczącego rządu zostaje przyjęty, kiedy przeciwko wnioskowi zagłosowała mniej niż połowa ogólnej liczby deputowanych. Istotna różnica pomiędzy Republiką Macedonii i pozostałymi państwami polega na tym, że w tej pierwszej niewyrażenie wotum zaufania dla rządu nie skutkuje groźbą rozwiązania przez prezydenta parlamentu, a co najwyżej – patem politycznym, jeśli kolejny zgłoszony przez głowę państwa kandydat na przewodniczącego rządu nie zdołałby go skutecznie sformować. W innych państwach regionu (wyłączając Bośnię i Hercegowinę) po nieudzieleniu przewodniczącemu rządu lub rządowi wotum zaufania zainicjowana zostaje procedura powołania nowego rządu. Jeśli jednak nie przyniesie ona pozytywnego rezultatu w określonym terminie (różnym dla poszczególnych państw), prezydent obligatoryjnie rozwiązuje parlament. Powoduje to, że deputowani, nie wyrażając zgody na udzielenie rządowi wotum zaufania w trakcie kadencji parlamentu, muszą liczyć się z ryzykiem przedterminowej elekcji.

Niemal analogiczne konsekwencje dotyczą wyrażenia przez parlament przewodniczącemu rządu (Republika Słowenii, Republika Chorwacji) lub rządowi/radzie ministrów (Republika Serbii, Czarnogóra, Republika Macedonii, Bośnia i Hercegowina) wotum nieufności. W Republice Macedonii oraz w Bośni i Hercegowinie zainicjowana powinna zostać wówczas procedura powołania nowego rządu, ale żaden organ zewnętrzny nie może rozwiązać parlamentu w sytuacji jej nieskuteczności. W pozostałych państwach brak udzielenia wotum zaufania nowemu przewodniczącemu rządu lub rządowi skutkuje – po upływie określonego terminu – obligatoryjną decyzją prezydenta w sprawie skrócenia kadencji parlamentu. Różnice pomiędzy państwami występują także w odniesieniu do odsetka deputowanych, którzy uprawnieni są do złożenia wniosku o wotum nieufności. Im mniejszy jest to odsetek, tym bardziej rząd „narażony" zostaje na konieczność częstego poddawania się pod osąd parlamentu. Relatywnie najmniej liczna grupa parlamentarzystów może złożyć wniosek o wyrażenie wotum nieufności w Republice Słowenii (11,1% ogółu deputowanych), nieco bardziej restrykcyjne są wymogi w Republice Macedonii (16,3%), Republice Chorwacji (20%) i Republice Serbii (24%), najtrudniej zaś złożyć wniosek w Czarnogórze (potrzeba do tego poparcia grupy 33,3% wszystkich deputowanych). Bośnia i Hercegowina pozostaje jedynym państwem, w którym wniosek o wyrażenie wotum nieufności mogą składać nie tylko parlamentarzyści (i to obu izb), ale także Prezydium Bośni i Hercegowiny.

W zakresie odpowiedzialności prawnej wszyscy ustrojodawcy – poza Republiką Słowenii oraz Bośnią i Hercegowiną – przyjęli bardzo podobne modelowe rozwiązania. Nie przewidziano mianowicie w ustawach zasadniczych specjalnego trybu pociągnięcia do odpowiedzialności za popełnienie deliktu konstytucyjnego lub naruszenie ustaw związane z pełnionym urzędem. Zarówno przewodniczący rządu, jak i pozostali jego członkowie mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności cywilnej lub karnej za naruszenie konkretnych przepisów prawa, ale dopiero po uchyleniu im immunitetu lub po jego wygaszeniu.

W Republice Słowenii w stan oskarżenia o naruszenie konstytucji bądź ustaw może postawić przewodniczącego rządu lub poszczególnych jego członków Zgromadzenie Państwowe. Ostateczną decyzję o ewentualnym usunięciu z urzędu może podjąć wyłącznie Sąd Konstytucyjny większością ⅔ pełnego składu. W przypadku Bośni i Hercegowiny uprawnienie do pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej przysługuje podmiotowi zewnętrznemu, za jaki należy uznać Wysokiego Przedstawiciela dla Bośni i Hercegowiny. Przesłanką – ocenianą każdorazowo przez osobę sprawującą tę funkcję – jest uznanie, że poszczególni członkowie rady ministrów stanowią zagrożenie dla przebiegu procesu pokojowego. Tak niejednoznaczne sformułowanie każe traktować tę formę egzekwowania odpowiedzialności jako swoistą hybrydę polityczno-prawną.

Rozdział VI

Rządy w postjugosłowiańskich republikach związkowych, terytoriach zależnych i spornych

1. Pozycja ustrojowa Rządu Republiki Kosowa

Sytuacja Kosowa odbiega znacząco od innych prezentowanych w niniejszej rozprawie przypadków. Jest to jedyne terytorium sporne[538], a jego status prawnomiędzynarodowy zmienia się dynamicznie, zależy bowiem w dużej mierze od dyplomatycznych zabiegów obliczonych na pozyskiwanie sojuszników, którzy byliby skłonni uznać państwowość tej republiki. Jak dotąd około sto dziesięć państw należących do Organizacji Narodów Zjednoczonych – w tym Polska – zdecydowało się na takie uznanie.

Drugą cechą charakterystyczną dla ustroju Kosowa jest funkcjonowanie jego rządu w oparciu o dwa akty prawne: Konstytucję Republiki Kosowa oraz regulamin prac rządu. Do tej pory nie udało się bowiem uchwalić aktu prawnego o randze ustawy, który regulowałby szczegółowe kwestie związane z pracami rządu. W parlamencie dwukrotnie – w roku 2009 i 2011 – zgłaszano projekty ustaw o rządzie, dwukrotnie nie doczekały się one rozpatrzenia. W uchwalanym corocznie planie prac legislacyjnych rządu Republiki Kosowa także dwukrotnie – w 2015 i w 2016 roku – zawierano informację o podjęciu działań na rzecz przyjęcia przedmiotowej ustawy i także dwukrotnie nie udało się tych zamierzeń zrealizować.

Konstytucja Republiki Kosowa w artykule poświęconym systemowi rządów dość osobliwie określa podział władz. Wprost wskazano w niej, że władzę ustawodawczą sprawuje Zgromadzenie Republiki Kosowa, natomiast wyłączną i niezawisłą władzę sądowniczą – sądy. Brakuje natomiast bezpośredniego wskazania podmiotu lub podmiotów sprawujących władzę wykonawczą. Władztwo wykonawcze wywodzić można w tym przypadku co najwyżej z zakresu kompetencji przypisanych prezydentowi i rządowi w Republice Kosowa. W konstrukcji tego systemu ustrojowego założono, że prezydent reprezentuje jedność narodu, jest uprawniony do reprezentowania państwa (zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym) oraz jest gwarantem demokratycznego działania instytucji. Rząd z kolei jest odpowiedzialny za implementację prawa oraz polityki państwa, jest także poddany parlamentarnej kontroli[539]. Bezpośrednie wskazanie na to, że rząd sprawuje jednak władzę wykonawczą w ścisłym tego słowa znaczeniu, znalazło się dopiero w artykułach

[538] Zob. J. Trkulja, *Alternativna rešenja statusa Kosova i Metohije*, „HERETICUS – Časopis za preispitivanje prošlosti", nr 3/4 (2007), s. 7–18; A. Malinowski, *Polityczne dzieje Kosowa*, Toruń 2014, s. 222 i n.

[539] *Kushtetuta e Republikës së Kosovës*, „Gazeta zyrtare e Republikës së Kosovës", nr 25/12 z późn. zm., art. 4.

poświęconych temu organowi władzy publicznej[540]. Natomiast w rozdziale poświęconym pozycji ustrojowej Prezydenta Republiki Kosowa nie pojawia się formuła mówiąca o tym, że organ ten sprawuje władzę wykonawczą[541].

Rząd Republiki Kosowa składa się z premiera, zastępców premiera oraz ministrów.

Prezydent Republiki Kosowa po przeprowadzonych wyborach (lub też po zaistnieniu sytuacji, której konsekwencją jest ustąpienie rządu) i konsultacjach z politycznymi partiami lub koalicjami, które zdobyły wystarczającą liczbę mandatów parlamentarnych do stworzenia rządu, przedstawia Zgromadzeniu Republiki Kosowa kandydata na premiera[542]. Co ciekawe, w rozdziale poświęconym pozycji ustrojowej rządu ustrojodawca posługuje się sformułowaniem „po przeprowadzonych konsultacjach", z czego nie wynika, by głowa państwa była wynikiem tych konsultacji w jakikolwiek sposób związana. Jednakże w rozdziale poświęconym pozycji ustrojowej prezydenta wyraźnie wskazano, że do jego kompetencji należy powoływanie kandydata na premiera „po propozycji" partii politycznych lub koalicji posiadających w Zgromadzeniu Republiki Kosowa większość mandatów. Sformułowanie to, w języku albańskim przyjmujące postać *pas propozimit*, w języku serbskim – *nakon predloga*, a w oficjalnym tłumaczeniu Konstytucji Republiki Kosowa na język angielski – *after proposal*, może być o tyle mylące, że ustrojodawca ponownie nie wskazuje, by wniosek ten miał jakąkolwiek moc wiążącą dla prezydenta. Tymczasem w polskim tłumaczeniu Krystiana Nowaka użyto innego terminu. Badacz analizowany przepis przetłumaczył następująco:

> 14) [Prezydent Republiki Kosowa] wyznacza kandydata na Premiera w celu utworzenia Rządu **na wniosek** [pogrubienie moje – przyp. PŻ] partii politycznej lub koalicji posiadającej większość w Zgromadzeniu[543].

Z przyjętej translacji, a zwłaszcza z użytego terminu „na wniosek", wynika, że prezydent nie może samodzielnie wyznaczyć kandydata na premiera, ale jest zobligowany wnioskiem złożonym uprzednio przez partię lub koalicję większościową. W świetle artykułu 95, który nie pozostawia wątpliwości co do tego, że prezydent przeprowadza jedynie konsultacje z przedstawicielami partii politycznych lub koalicji, użycie w tłumaczeniu sformułowania „na wniosek" wydaje się być nadinterpretacją. Ustrojodawca używając przyimka temporalnego „po" wskazuje wyłącznie na konieczność uprzedniego złożenia takiego wniosku, natomiast nie obliguje nim w żaden sposób prezydenta.

Kandydat na premiera w ciągu piętnastu dni od mianowania przedstawia w parlamencie proponowany skład rządu i wnioskuje o głosowanie w sprawie powołania rządu. Rząd uważa się za powołany, jeśli za powołaniem głosowała większość konstytucyjnej liczby deputowanych Zgromadzenia Republiki Kosowa[544].

---

[540] Ibidem, art. 92.
[541] Ibidem, art. 83. Mowa jest tu wyłącznie o tym, że prezydent jest głową państwa i reprezentuje jedność narodu Republiki Kosowa.
[542] Ibidem, art. 95, pkt 1.
[543] *Konstytucja Republiki Kosowa*, wstęp i tłum. K. Nowak, Rzeszów 2010, s. 90.
[544] *Kushtetuta e Republikës së Kosovës…*, art. 95, pkty 1–3.

Jeśli przedstawiony skład rządu nie uzyska poparcia wymaganej większości, prezydent w Republice Kosowa w terminie dziesięciu dni mianuje innego kandydata. Procedura powołania rządu jest taka sama, jak w pierwszym przypadku: kandydat na premiera ma piętnaście dni na przedstawienie składu rządu, a rząd zostaje powołany, gdy uzyska poparcie większości ogólnej liczby deputowanych. Jeśli po raz drugi Zgromadzeniu Republiki Kosowa nie uda się w ten sposób wyłonić rządu, głowa państwa rozpisuje ponowne wybory. Muszą się one odbyć w ciągu kolejnych czterdziestu dni[545]. Towarzyszy temu ogólna zasada, że parlament ulega rozwiązaniu wówczas, gdy nie uda mu się powołać w rządu w terminie sześćdziesięciu dni od daty zaproponowania przez prezydenta kandydata na premiera[546].

Ministerstwa są ustanawiane zgodnie z potrzebami wynikającymi ze sprawowania przez rząd władzy wykonawczej. Liczba ministerstw jest ustalana mocą wewnętrznego aktu prawnego przyjmowanego przez rząd[547]. Musi jednak zostać zachowany parytet narodowościowy, który określono w ustawie zasadniczej. Po pierwsze, co najmniej jeden z ministrów musi być przedstawicielem wspólnoty serbskiej Kosowa, co najmniej jeden powinien także reprezentować inną kosowską niewiększościową wspólnotę. Jeśli w skład rządu powołanych zostanie ponad dwunastu ministrów, niewiększościowe wspólnoty powinny posiadać w tym składzie trzeciego reprezentanta. Ponadto co najmniej dwóch wiceministrów powinno reprezentować serbską wspólnotę Kosowa, a kolejnych co najmniej dwóch – inne niewiększościowe wspólnoty. Jeśli zaś w skład rządu wchodzi więcej niż dwunastu ministrów, serbska wspólnota powinna móc obsadzić trzecie stanowisko wiceministra, podobne uprawnienie do powołania trzeciego wiceministra przysługuje innym wspólnotom niewiększościowym. Wybór ministrów i wiceministrów będących reprezentantami wspólnoty serbskiej oraz innych wspólnot niewiększościowych powinien odzwierciedlać wynik konsultacji z partiami, koalicjami lub grupami, które nie reprezentują narodowościowej większości w Republice Kosowa. Jeśli mandat przeznaczony dla mniejszości ma objąć w rządzie kandydat niebędący deputowanym do Zgromadzenia Republiki Kosowa, musi on uzyskać oficjalne poparcie większości deputowanych reprezentujących partie, koalicje, obywatelskie inicjatywy oraz deputowanych niezależnych, którzy to deputowani deklarują się jako reprezentanci wspólnot[548]. Do składu rządu mogą zostać powołani zarówno parlamentarzyści, jak i osoby niesprawujące parlamentarnego mandatu, ale posiadające odpowiednie kwalifikacje[549].

Mandat deputowanego jest w Republice Kosowa niepołączalny z mandatem członka rządu. W momencie wyboru na stanowisko rządowe mandat deputowanego ulega wygaszeniu[550].

Kluczowymi kompetencjami rządu są: implementowanie ustaw i innych aktów prawnych uchwalonych przez Zgromadzenie Republiki Kosowa w zakresie określonym w kon-

[545] Ibidem, art. 95, pkt 4.
[546] Ibidem, art. 82, pkt 1, ppkt 1.
[547] Ibidem, art. 96, pkt 1–2.
[548] Ibidem, art. 96, pkty 3–5.
[549] Ibidem, art. 96, pkt 6.
[550] Ibidem, art. 70, pkt 3, ppkt 3.

stytucji oraz innych aktach prawnych; proponowanie projektów ustaw; proponowanie nowelizacji obowiązujących ustaw lub innych aktów prawnych; opiniowanie projektów ustaw, których rząd nie jest autorem[551]. Uszczegółowiony zakres kompetencji rządu Republiki Kosowa został enumeratywnie wymieniony w artykule 93 ustawy zasadniczej i obejmuje:

- proponowanie i implementowanie wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa;
- działanie na rzecz rozwoju gospodarczego państwa;
- proponowanie projektów ustaw i innych aktów prawnych;
- podejmowanie decyzji i wydawanie aktów prawnych lub regulacji niezbędnych do wykonywania ustaw;
- proponowanie budżetu;
- kierowanie i nadzorowanie pracami organów administracji;
- kierowanie działalnością i rozwijanie usług publicznych;
- proponowanie prezydentowi powołania i odwołania szefów misji dyplomatycznych;
- proponowanie zmian w konstytucji;
- kierowanie pytań do Sądu Konstytucyjnego Republiki Kosowa;
- sprawowanie innych funkcji wykonawczych nieprzypisanych innym lokalnym lub centralnym organom administracji[552].

W ostatnim punkcie jednoznacznie określono zatem domniemanie kompetencji rządu w stosunku do pozostałych organów administracji państwa.

Do obowiązków rządu należy także wspieranie kulturalnych inicjatyw społeczności zamieszkujących Republikę Kosowa, włączając to także wsparcie finansowe. Zobowiązanie to podyktowane jest szerszą formułą odpowiedzialności państwa, którą ustrojodawca określił jako zapewnienie właściwych warunków umożliwiających społecznościom (wspólnotom) zachowanie, ochronę oraz rozwój ich tożsamości[553]. W tych ramach odpowiedzialności mieści się także mandat, jaki przyznano Radzie Konsultacyjnej Wspólnot – stanowić ona powinna instrument do wymiany informacji i planów pomiędzy rządem a wspólnotami, a także dawać możliwość opiniowania – na wczesnym etapie legislacyjnym – inicjatyw ustawodawczych rządu lub też zgłaszania własnych propozycji[554].

Dość oryginalnym rozwiązaniem, jakie przewidział kosowski ustrojodawca, jest enumeratywne wymienienie w ustawie zasadniczej kompetencji premiera. Należą do nich:

- reprezentowanie rządu i przewodzenie nim;
- zapewnienie tego, by wszyscy ministrowie działali zgodnie z polityką rządu;
- zapewnienie implementacji ustaw oraz polityk określanych przez rząd;
- możliwość dokonywania zmian w składzie rządu bez zgody parlamentu;
- przewodniczenie Radzie Bezpieczeństwa Kosowa;
- powoływanie Generalnego Dyrektora Policji Kosowa;

[551] Ibidem, art. 92.
[552] Ibidem, art. 93.
[553] Ibidem, art. 58.
[554] Ibidem, art. 60.

- konsultowanie z prezydentem kwestii związanych z służbami wywiadowczymi;
- powoływanie – wspólnie i w porozumieniu z prezydentem – Dyrektora, Zastępcy Dyrektora i Generalnego Inspektora Służby Wywiadowczej Republiki Kosowa;
- konsultowanie z prezydentem implementacji polityki zagranicznej państwa;
- wykonywanie innych obowiązków przewidzianych w konstytucji oraz innych aktach prawnych[555].

Inicjatywę ustawodawczą w Republice Kosowa oprócz rządu posiadają także: prezydent – ale tylko w zakresie jego kompetencji, deputowani do Zgromadzenia Republiki Kosowa (w konstytucji nie określono ich dokładnej liczby) oraz grupa co najmniej dziesięciu tysięcy obywateli[556].

Wzmocnienie pozycji ustrojowej Prezydenta Republiki Kosowa wynika z tego, że w razie uchwalenia przez parlament wotum nieufności wobec rządu głowa państwa może rozwiązać parlament[557]. Stanowi to swoisty mechanizm zabezpieczający przed zbyt częstym wykorzystywaniem tego instrumentu prawnego kontroli parlamentu nad rządem. Deputowani muszą bowiem liczyć się z tym, że w razie odwołania rządu tylko od decyzji prezydenta będzie zależało to, czy parlament zostanie rozwiązany, czy też nie.

Wiele kompetencji kreacyjnych współdzielonych jest przez rząd lub samego premiera z innymi organami państwa. I tak prezydent ma prawo do powołania Dowódcy Sił Zbrojnych Republiki Kosowa, ale dopiero po uprzedniej rekomendacji ze strony rządu. Premier wspólnie z prezydentem decydują także o obsadzie stanowisk Dyrektora, Zastępcy Dyrektora oraz Generalnego Inspektora Służby Wywiadowczej Republiki Kosowa. Głowa państwa decyduje też wprawdzie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, ale może to czynić po konsultacjach z premierem. Podobną formułę konieczności odbycia przez prezydenta konsultacji z premierem kosowski ustrojodawca przewidział w odniesieniu do ustanawiania dyplomatycznych i konsularnych misji. Prezydent powołuje i odwołuje szefów misji dyplomatycznych, ale czyni to wyłącznie na wniosek rządu[558].

Rząd odpowiedzialny jest za swoją pracę przed Zgromadzeniem Republiki Kosowa. Premier, zastępcy premiera oraz ministrowie ponoszą kolegialną odpowiedzialność za decyzje podejmowane przez cały rząd oraz indywidualną odpowiedzialność za decyzje podejmowane w zakresie ich własnych kompetencji[559]. Wszyscy członkowie rządu posiadają immunitet chroniący ich przed odpowiedzialnością karną, powództwem cywilnym oraz odwołaniem za postępowanie i decyzje w trakcie sprawowania swoich obowiązków jako członka rządu[560].

Wniosek o udzielenie rządowi wotum nieufności może złożyć grupa stanowiąca ⅓ ogólnej liczby deputowanych do Zgromadzenia Republiki Kosowa, natomiast z wnioskiem o udzielenie rządowi wotum zaufania może wystąpić jedynie premier. Ustrojodawca w pierwszym

[555] Ibidem, art. 94.
[556] Ibidem, art. 79.
[557] Ibidem, art. 82, pkt 2.
[558] Ibidem, art. 84.
[559] Ibidem, art. 97.
[560] Ibidem, art. 98.

przypadku nie wyznaczył żadnych zobowiązujących terminów debaty oraz głosowania nad wnioskiem, w drugim natomiast określił je bardzo precyzyjnie. Głosowanie nad wnioskiem o udzielenie rządowi wotum zaufania musi się odbyć nie później niż pięć i nie wcześniej niż dwa dni od daty złożenia wniosku. Wotum nieufności wobec rządu zostaje wyrażone, kiedy zagłosuje za nim ponad połowa deputowanych do Zgromadzenia Republiki Kosowa[561]. Przepis ten jest o tyle nieprecyzyjny, że nie wskazuje jednoznacznie na to, czy odnosi się również do głosowania o udzielenie wotum zaufania. Nieudzielenie takiego wotum mogłoby być bowiem traktowane jako synonim nieufności, o której mowa w przepisie wcześniejszym. Jeśli wniosek o wyrażenie wobec rządu wotum nieufności uzyska poparcie wymaganej liczby parlamentarzystów, wówczas rząd podaje się do dymisji. Jeśli nie uda się przyjąć takiego wniosku, kolejny może zostać złożony dopiero po upływie dziewięćdziesięciu dni[562]. Podkreślić należy, że nie ma w ustawie zasadniczej przepisów obligujących wnioskujących o wotum nieufności do przedstawienia kandydata na nowego premiera. Oznacza to, że w Republice Kosowa istnieje możliwość wyrażenia niekonstruktywnego wotum nieufności, natomiast deputowani muszą liczyć się z ryzykiem rozwiązania parlamentu. Artykuł 82 (punkt 2) ustawy zasadniczej daje bowiem prezydentowi prawo do rozwiązania Zgromadzenia Republiki Kosowa po przyjęciu przez parlament wniosku o wotum nieufności wobec rządu[563].

[561] Ibidem, art. 100, pkt 4.
[562] Ibidem, art. 100, pkty 5–6.
[563] Ibidem, art. 82, pkt 2.

2. Pozycja ustrojowa Rządu Autonomicznej Prowincji Wojwodiny

Wydarzenia z 2008 roku, skutkujące ogłoszeniem jednostronnej deklaracji niepodległości przez Republikę Kosowa, miały swoje dalekosiężne konsekwencje nie tylko dla tego konkretnego obszaru. Wywołały bowiem reakcję „obronną" Republiki Serbii, której władze podjęły wiele decyzji – zrazu rozszerzających zakres autonomii terytorialnej innej autonomicznej prowincji – Wojwodiny[564] (w nadziei na to, że szersza autonomia zminimalizuje prawdopodobieństwo kolejnej secesji)[565], a następnie ten zakres ograniczających (w obawie o to, że zbyt szeroka autonomia spowoduje rychłą secesję)[566].

Do 2014 roku ustrój prowincji regulowany był przez Statut Autonomicznej Prowincji Wojwodiny z 14 grudnia 2009 roku. Cztery lata później – 5 grudnia 2013 roku – Sąd Konstytucyjny Republiki Serbii wydał decyzję o niezgodności z konstytucją tych przepisów statutu, których stosowanie mogłoby skutkować przeniesieniem domniemania kompetencji na organy prowincji, niezależnie od regulacji zawartych w innych aktach prawnych uchwalanych na poziomie centralnym (głównie ustaw i rozporządzeń)[567]. W praktyce oznaczało to całkowite zakwestionowanie kilkudziesięciu artykułów statutu oraz kilkudziesięciu punktów poszczególnych artykułów statutu regulujących zarówno kwestie symboliczne (status Nowego Sadu jako stolicy prowincji), jak i ustrojowe (pozycja Zgromadzenia oraz Rządu Autonomicznej Prowincji Wojwodiny). Sąd Konstytucyjny Republiki Serbii wyznaczył przy tym władzom prowincji półtoraroczny okres, w którym powinny one dostosować Statut Autonomicznej Prowincji Wojwodiny do obowiązującej Konstytucji Republiki Serbii[568].

---

[564] O burzliwej historii walki o autonomię Wojwodiny piszą: J. M. Pejin, R. V. Dabić, *Vojvodina: separatizam od Broza do Pajtića*, Beograd 2015.

[565] Regulacje te zawarto w dwóch kluczowych aktach prawnych: *Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine*, „Službeni glasnik Republike Srbije", nr 99/09 oraz *Odluka o davanju prethodne saglasnosti na Predlog statuta Autonomne pokrajine Vojvodine*, „Službeni glasnik Republike Srbije", nr 99/09.

[566] 10 lipca 2012 rok Sąd Konstytucyjny Republiki Serbii orzekł niezgodność z konstytucją Ustawy o potwierdzeniu niezależności AP Wojwodiny. Już rok później nakazał zmianę Statutu AP Wojwodiny, orzekając o niezgodności z konstytucją jego pierwotnie uchwalonej wersji. Zob. J. Komšić, *Vojvođansko pitanje u procesu srpske tranzicije (1988–2013)*, Beograd 2014, s. 161.

[567] D. Đukanović, *Vojvodina u post-jugoslavenskome kontekstu: nastavak suspendiranja autonomie*, „Politička misao", r. 53, nr 2, s. 62–63.

[568] *Sud: Statut Vojvodine neustavan*, http://www.b92.net/info/vesti/ index.php?yyyy=2013&mm=12&dd=05&nav_id=785799.

Negocjacje polityczne pomiędzy serbskim rządem a reprezentantami prowincji dotyczące postulowanych zmian toczyły się w kolejnych miesiącach 2014 roku. Ostatecznie w grudniu przyjęto kompromisowy projekt, w którym na nowo określono ramy ustrojowe samej prowincji oraz zakres kompetencji poszczególnych jej organów. W wymiarze symbolicznym najbardziej znacząca zmiana dotyczyła nominacji Nowego Sadu, który utracił status stolicy regionu, stając się jego centrum administracyjnym oraz siedzibą władz (argumentowano, że w jednym państwie powinna istnieć wyłącznie jedna stolica, a tą pozostaje Belgrad). W przypadku autonomicznych organów prowincji również zdecydowano o ważnej – choć głównie symbolicznej – zmianie nazwy. Oto dotychczasowy Rząd Autonomicznej Prowincji Wojwodiny w nowym Statucie został określony jednie mianem rządu prowincji[569].

Kandydata na przewodniczącego rządu prowincji proponuje przewodniczący Zgromadzenia AP Wojwodiny po zasięgnięciu opinii przedstawicieli grup deputowanych. Następnie kandydat na przewodniczącego rządu przedkłada propozycję kandydatów na stanowiska swoich zastępców oraz pozostałych członków rządu. Zgromadzenie AP Wojwodiny decyduje w jednym głosowaniu o wyborze całego składu rządu. Decyzja musi zapaść większością głosów pełnego składu parlamentu[570].

Kompetencje rządu prowincji zostały enumeratywnie wymienione w Statucie AP Wojwodiny [571]. Do kompetencji wykonawczych należy zaliczyć wykonywanie przez rząd uchwał Zgromadzenia AP Wojwodiny oraz innych aktów normatywnych, a także wykonywanie ustaw republikańskich, jeśli tylko jest do tego uprawniony w konkretnym akcie prawnym. Dodatkowo rząd posiada kompetencje do zarządzania i zbywania mienia publicznego Autonomicznej Prowincji Wojwodiny, zgodnie z prawem, o czym regularnie informowane powinno być Zgromadzenie AP Wojwodiny.

W ramach kompetencji związanych z wyznaczaniem kierunków polityki zagranicznej rząd prowincji proponuje parlamentowi zawarcie umów z adekwatnymi wspólnotami terytorialnymi innych państw.

W zakresie kompetencji prawodawczych rządu mieści się wydawanie rozporządzeń, innych wykonawczych aktów normatywnych a także regulaminu prac rządu. Rząd prowincji przedstawia także Zgromadzeniu AP Wojwodiny budżet i składa końcowe sprawozdanie finansowe z jego wykonania. Posiada ponadto inicjatywę uchwałodawczą oraz przedstawia Zgromadzeniu AP Wojwodiny do rozpatrzenia dokumenty programowe, rozwojowe i planistyczne.

Do kompetencji kreacyjnych rządu należy zaliczyć powoływanie i odwoływanie urzędników prowincji, których nie powołuje i nie odwołuje Zgromadzenie AP Wojwodiny. Z kolei w zakres kompetencji nadzorczych wchodzi kierowanie, koordynowanie i nadzo-

[569] W języku polskim zmiana nazwy nie wydaje się nadto spektakularna, ale w języku serbskim różnica jest widoczna. Wcześniej w odniesieniu do analizowanego organu władzy wykonawczej stosowano pojęcie *Vlada AP Vojvodine*, w obecnym Statucie ustrojodawca konsekwentnie posługuje się pojęciem *pokrajinska vlada*.

[570] *Statut Autonomne pokrajine Vojvodine*, „Službeni list AP Vojvodine", nr 20/2014, art. 48.

[571] Ibidem, art. 45.

rowanie pracy organów prowincji oraz nadzorowanie pracy spółek i instytucji, które sprawują władzę publiczną i wykonują inne zadania o zasięgu prowincjonalnym, a których założycielem jest Autonomiczna Prowincja Wojwodiny. Do kompetencji opiniodawczych należy zaliczyć to, że na wniosek Zgromadzenia AP Wojwodiny, komisji nadzwyczajnej lub przewodniczącego Zgromadzenia AP Wojwodiny rząd wydaje opinię na temat projektów uchwał Zgromadzenia AP Wojwodiny lub innych aktów normatywnych, które są przedstawiane Zgromadzeniu AP Wojwodiny przez innego projektodawcę. Jeżeli Zgromadzenie AP Wojwodiny nie może się zebrać na posiedzeniu w przypadku katastrof naturalnych oraz w innych sytuacjach kryzysowych, rząd uchwala akty normatywne i podejmuje działania w ramach kompetencji Zgromadzenia AP Wojwodiny w celu wyeliminowania tych sytuacji kryzysowych, działając zgodnie z ustawą.

Uprawnienie do prowadzenia polityki państwa przeniesiono jednak w analizowanym ustroju regionalnym na parlament. W artykule 31 Statutu AP Wojwodiny określającym zakres kompetencji Zgromadzenia AP Wojwodiny wprost bowiem wskazano, że do kompetencji tych należy także ustanawianie generalnej polityki na poziomie prowincji[572].

Artykuł 47 Statutu AP Wojwodiny przewiduje, że w skład rządu prowincji wchodzą: przewodniczący, jeden lub większa liczba zastępców przewodniczącego oraz członkowie rządu prowincji. Przewodniczący rządu prowincji zarządza i koordynuje jego pracami, czyniąc to zgodnie z wytycznymi Zgromadzenia AP Wojwodiny, reprezentuje rząd prowincji, podpisuje akty prawne uchwalone przez rząd prowincji, czuwa nad przestrzeganiem regulaminu rządu prowincji, a także wykonuje inne działania przewidziane w statucie, decyzjach Zgromadzenia AP Wojwodiny oraz regulaminie rządu prowincji[573]. Członkowie rządu odpowiadają za swoją pracę przed parlamentem prowincji, rządem prowincji oraz przewodniczącym rządu prowincji[574].

Artykuł Statutu AP Wojwodiny dotyczący składu rządu prowincji jest złożony z trzech części. W pierwszej z nich dokonano enumeratywnego wyliczenia i nazwania członków rządu, wyróżniając przy tym trzy kategorie (przewodniczący, jego zastępca [lub zastępcy] oraz członkowie rządu). W drugiej z nich określono najważniejsze kompetencje przewodniczącego rządu, ściśle je zresztą limitując i zobowiązując przewodniczącego rządu do kierowania się wytycznymi Zgromadzenia AP Wojwodiny. W trzeciej zaś wskazano na podmiotowy zakres odpowiedzialności członków rządu prowincji. Niejasne jest przy tym, czy należy go odnosić wyłącznie do członków rządu prowincji wymienionych wcześniej jako trzecia w kolejności kategoria podmiotów go tworzących, czy też do członków rządu prowincji rozumianych *sui generis*. Przyjęcie pierwszej interpretacji powoduje, że niejasny staje się status zastępców przewodniczącego, o których wspomina się w pierwszej części artykułu. Przyjęcie drugiej – rozszerzającej – interpretacji powoduje, że do grona podmiotów odpowiedzialnych za swoją działalność przed przewodniczącym rządu, należałoby zaliczyć także samego przewodniczącego. Wydaje się, że rozsądnym rozwiązaniem

[572] Ibidem, art. 31.
[573] Ibidem, art. 46.
[574] Ibidem.

z punktu widzenia poprawności legislacji byłoby wyraźne wskazanie w ustępie poświęconym odpowiedzialności dwóch wcześniej wymienionych kategorii podmiotów współtworzących rząd prowincji, to znaczy zarówno członków rządu prowincji, jak i zastępcy (lub zastępców) przewodniczącego rządu.

Specyfika funkcji członka rządu prowincji polega również na tym, że pełni on jednocześnie funkcję sekretarza prowincji. Jest to konstrukcja związana z dążeniem do unikania skojarzeń z oficjalną nomenklaturą państwową, w której członkowie rządu–ministrowie stoją na czele ministerstw. W przypadku Autonomicznej Prowincji Wojwodiny ustrojodawca nie używa słowa minister, a wyłącznie członek rządu, w związku z tym na etapie tworzenia nowych ram ustrojowych powstało pytanie, czym w istocie kierują członkowie rządu. Zdecydowano wówczas o wprowadzeniu do Statutu Autonomicznej Prowincji Wojwodiny przepisu, w którym jednoznacznie wskazano, że za określone dziedziny życia publicznego odpowiadają sekretariaty prowincji, na czele których stoją sekretarze prowincji[575]. Dopiero na poziomie decyzji Zgromadzenia AP Wojwodiny zdecydowano o tym, że funkcje członka rządu i sekretarza prowincji pozostają faktycznie tożsame.

Statut AP Wojwodiny przewiduje, że mandat przewodniczącego rządu prowincji, jego zastępcy oraz członków rządu prowincji nie może być łączony z mandatem deputowanego do Zgromadzenia AP Wojwodiny. Ten drugi musi być wygaszony do czasu ewentualnego objęcia funkcji rządowej. Jest to jedyne ograniczenie w zakresie sprawowania mandatu określone na poziomie statutowym, jednakże ustrojodawca przewidział, że istnieje możliwość wprowadzania kolejnych limitacji przez sam rząd prowincji (w drodze decyzji), o ile pozostanie to w zgodzie z przepisami Konstytucji Republiki Serbii oraz obowiązującym na terenie państwa prawem[576].

W decyzji Zgromadzenia AP Wojwodiny dotyczącej ograniczeń w sprawowaniu mandatu mowa jest o tym, że przewodniczący, jego zastępcy oraz członkowie rządu prowincji nie mogą w trakcie sprawowania mandatu zakładać firm ani jednoosobowej działalności gospodarczej, nie mogą też sprawować funkcji kontroli lub reprezentacji w spółkach, przedsiębiorstwach prywatnych oraz innych podmiotach prywatnych. W ciągu trzydziestu dni od objęcia funkcji wszystkie wymienione osoby powinny także przenieść swoje uprawnienia w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem na inną osobę prawną lub fizyczną, która nie jest podmiotem z nimi powiązanym[577]. Zabronione jest – z pewnymi wyjątkami, jak na przykład praca naukowa czy artystyczna – sprawowanie mandatu w rządzie prowincji oraz posiadanie pełnoetatowego zatrudnienia w innym miejscu pracy[578].

Organizacja pracy rządu prowincji określona została w decyzji Zgromadzenia AP Wojwodiny. Rząd prowincji posiada sekretariat, na którego czele stoi – powoływany na czteroletnią kadencję (z możliwością jej przedłużenia na kolejne cztery lata) przez przewodniczącego rządu prowincji – sekretarz prowincji. Do najważniejszych funkcji sekretarza

[575] Ibidem, art. 55.
[576] Ibidem, art. 47.
[577] *Pokrajinska skupštinska odluka o Pokrajinskoj vladi*, „Službeni list AP Vojvodine", nr 37/2014, art. 10.
[578] Ibidem, art. 11.

prowincji należy koordynowanie przygotowywania aktów prawnych rządu prowincji oraz organizacja jego posiedzeń. Przewodniczący rządu powołuje także radę doradczą, w której skład wchodzą eksperci konsultujący najważniejsze decyzje. Sam rząd prowincji może powoływać organy robocze o charakterze stałym lub doraźnym[579].

Rząd prowincji obraduje i podejmuje decyzje na posiedzeniach, w których uczestniczyć musi ponad połowa wszystkich członków tego rządu. Decyzje podejmowane są kolegialnie – większością obecnych na posiedzeniu członków rządu prowincji. Wyjątkiem od tej reguły są głosowania nad przyjęciem projektów dokumentów o charakterze programowym, rozwojowym i planistycznym, projektów parlamentarnych decyzji, nad przyjęciem projektu budżetu i bilansu rocznego oraz nad tymczasowym finansowaniem i przyjęciem sprawozdania ze swoich prac, które następnie przedstawiane są Zgromadzeniu. W tym przypadku w głosowaniach wymagane jest uzyskanie poparcia większości spośród wszystkich członków rządu. W przypadku parzystej liczby członków rządu decyzje są podejmowane, jeśli popiera je przynajmniej połowa wszystkich członków rządu prowincji oraz za rozwiązaniem takim opowiedział się także przewodniczący[580].

Kadencja rządu prowincji pokrywa się z kadencją Zgromadzenia AP Wojwodiny, które dokonało jego wyboru, choć może rozpocząć on funkcjonowanie dopiero po złożeniu przed parlamentem przysięgi. Kadencja rządu prowincji może zostać zakończona przed upływem terminu, na który ten został wybrany, w trzech przypadkach: kiedy odwołany zostanie przewodniczący rządu prowincji, kiedy samodzielnie złoży on rezygnację lub też gdy skróceniu ulegnie kadencja parlamentu. Rząd, którego kadencja się zakończyła, do czasu wyboru nowego rządu może podejmować decyzje wyłącznie w odniesieniu do spraw będących już w toku lub też spraw pilnych. Mandat członka rządu prowincji wygasa przed upływem terminu, na który ten został wybrany, w przypadku: rezygnacji ze sprawowanej funkcji, po odwołaniu z funkcji przez Zgromadzenie AP Wojwodiny na wniosek przewodniczącego rządu, a także na skutek odwołania lub złożenia rezygnacji przez przewodniczącego rządu[581].

Wniosek o odwołanie przewodniczącego rządu ze sprawowanej przezeń funkcji może zostać złożony przez grupę co najmniej trzydziestu deputowanych do Zgromadzenia AP Wojwodiny. Wniosek rozpatrywany jest na pierwszym kolejnym posiedzeniu parlamentu prowincji, które musi zostać zwołane w ciągu siedmiu dni. Po przeprowadzonej debacie odbywa się głosowanie nad wnioskiem o odwołanie przewodniczącego rządu. Aby wniosek mógł być przyjęty, musi go poprzeć ponad połowa ustawowej liczby deputowanych. W sytuacji, w której przewodniczący rządu zostaje odwołany, przewodniczący Zgromadzenia AP Wojwodiny zobowiązany jest do rozpoczęcia procedury wyboru nowego rządu prowincji. Jeśli w ciągu sześćdziesięciu dni od odwołania przewodniczącego rządu Zgromadzenie AP Wojwodiny nie zdoła wyłonić nowego składu rządu, kadencja parlamentu ulega zakończeniu i rozpisywane są nowe wybory. W sytuacji, w której przewodniczący

[579] Ibidem, art. 24–26.
[580] Ibidem, art. 27.
[581] *Statut Autonomne pokrajine Vojvodine…*, art. 49.

rządu nie zostanie odwołany, parlamentarzyści nie mogą zgłosić ponownie wniosku o jego odwołanie przed upływem stu osiemdziesięciu dni[582].

Przewodniczący rządu może także z własnej inicjatywy na ręce przewodniczącego parlamentu złożyć swoją rezygnację. Informuje o tym następnie opinię publiczną. Zgromadzenie AP Wojwodiny na kolejnym posiedzeniu przyjmuje rezygnację bez przeprowadzania dyskusji nad wnioskiem. Za dzień wygaśnięcia mandatu rządu prowincji uznaje się wówczas dzień podjęcia decyzji przez parlament. Po podjęciu tej decyzji przewodniczący Zgromadzenia AP Wojwodiny jest zobowiązany do zainicjowania procedury powołania nowego rządu prowincji. Jeśli parlamentowi w ciągu sześćdziesięciu dni od potwierdzenia rezygnacji nie uda się wyłonić składu nowego rządu, zarządzane są ponowne wybory[583].

Warto zauważyć, że konieczność uzyskania przez przewodniczącego rządu akceptacji Zgromadzenia AP Wojwodiny dla swojej decyzji niesie za sobą możliwe negatywne konsekwencje dla stabilności systemu politycznego. Wprawdzie w artykule 51 wyraźnie użyto czasu teraźniejszego („Zgromadzenie na pierwszym kolejnym posiedzeniu stwierdza rezygnację, bez dyskusji"), nie przewidziano także żadnego trybu głosowania, co sugerowałoby wyłącznie techniczny charakter tej czynności, to jednak tak skonstruowany przepis może budzić wątpliwości. Nie istnieje bowiem żaden akt prawny, który jasno regulowałby to, co w wojwodińskim systemie politycznym się zdarzy, jeśli Zgromadzenie AP Wojwodiny nie potwierdzi rezygnacji przewodniczącego rządu. Sytuacja taka wydaje się mało prawdopodobna, ale pat konstytucyjny, który mógłby wówczas powstać, byłby trudny do rozwiązania.

Podobne zastrzeżenia wysnuć można wobec procedury składania rezygnacji z zajmowanej funkcji przez członków lub wiceprzewodniczących rządu prowincji. Powinni oni – zgodnie ze Statutem AP Wojwodiny – przedłożyć rezygnację przewodniczącemu rządu prowincji, a następnie ten – przewodniczącemu Zgromadzenia AP Wojwodiny. Parlament powinien na kolejnej sesji potwierdzić rezygnację członka lub wiceprzewodniczącego rządu prowincji, ale statut nie przewiduje żadnych działań na wypadek, gdyby z jakichś przyczyn do takiej akceptacji nie doszło[584].

Przewodniczący rządu prowincji może ponadto przedstawić Zgromadzeniu AP Wojwodiny wniosek o odwołanie członka lub zastępcy przewodniczącego rządu prowincji. Taki wniosek parlament dyskutuje oraz głosuje na kolejnym swoim posiedzeniu. Aby wniosek o odwołanie mógł być skuteczny, musi uzyskać poparcie co najmniej połowy ustawowej liczby deputowanych. Ustrojodawca wojwodiński zdecydował się jednak na dość kontrowersyjne rozwiązanie, przyjmując, że jeśli wniosek o odwołanie zostanie przez Zgromadzenie AP Wojwodiny przyjęty, to mandat członka lub zastępcy przewodniczącego rządu prowincji wygasa nie z dniem głosowania nad wnioskiem, ale z dniem doręczenia mu decyzji o odwołaniu[585]. Nie określono natomiast, co stanie się w sytuacji, gdy

[582] Ibidem, art. 50.
[583] Ibidem, art. 51.
[584] Ibidem, art. 52.
[585] Ibidem.

takie doręczenie okaże się nieskuteczne lub niemożliwe. Cechą charakterystyczną ustroju Autonomicznej Prowincji Wojwodiny jest także to, że wniosku o odwołanie członka lub zastępcy przewodniczącego rządu prowincji nie mogą zgłosić sami parlamentarzyści.

Po złożeniu rezygnacji przez członków lub zastępców przewodniczącego rządu prowincji, lub też po ich odwołaniu, prawo do zgłoszenia kandydatów na zajmowane przez nich funkcje ma wciąż przewodniczący rządu prowincji. Musi to uczynić w ciągu piętnastu dni od daty wygaśnięcia mandatu poprzednika, a w międzyczasie powierza tymczasowo wakujący zakres obowiązków innemu członkowi rządu[586].

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię językową, która znalazła swoje miejsce w najważniejszych aktach prawnych regulujących funkcjonowanie rządu Autonomicznej Prowincji Wojwodiny. Artykuł 2 decyzji Zgromadzenia AP Wojwodiny o rządzie prowincji przewiduje, że pomimo iż wszystkie użyte w dokumencie nazwy stanowisk i urzędów mają formę męską, to powinno się przez nie rozumieć zarówno formę męską, jak i żeńską, a w praktyce ustrojowej – powinno się zawsze dostosowywać formę językową nazwy urzędu lub stanowiska do płci osoby, która je pełni[587].

[586] *Pokrajinska skupštinska odluka o Pokrajinskoj vladi…*, art. 21.
[587] Ibidem, art. 2.

3. Pozycja ustrojowa Rządu Federacji Bośni i Hercegowiny

Ramy kompetencyjne organów państwowych Federacji Bośni i Hercegowiny – powstałej na mocy porozumienia z Dayton jako jeden z podmiotów tworzących Bośnię i Hercegowinę – określa konstytucja uchwalona jeszcze w 1994 roku. Była ona potem wielokrotnie nowelizowana (łącznie wprowadzono w życie sto dziewięć zmian), ale to, że ostatnim razem dokonano tego w 2008 roku, pozwala stwierdzić, że ustrój Federacji Bośni i Hercegowiny zyskał względnie stabilną formę.

Stolicą Federacji Bośni i Hercegowiny jest Sarajewo, podmiot posiada także symboliczne atrybuty państwowości, takie jak: godło, flagę, hymn oraz pieczęć. W konstytucji określa się go jako jeden z dwóch podmiotów konstytutywnych Bośni i Hercegowiny, który ma swoje władze, a także te uprawnienia i zobowiązania, które na mocy Konstytucji Bośni i Hercegowiny nie leżą w wyłącznej jurysdykcji państwa federalnego. Mianem konstytutywnych narodów określono w Federacji Bośni i Hercegowiny Boszniaków, Chorwatów i Serbów, podobnie trzema urzędowymi językami pozostają bośniacki, chorwacki i serbski[588]. Specyfiki ustroju Federacji Bośni i Hercegowiny dopełnia stosunkowo silna pozycja rządów kantonów – ustrojodawca zdecydował o domniemaniu ich kompetencji, stwierdzając, że wszędzie tam, gdzie uprawnienie w określonej dziedzinie nie wynika jasno z przepisów prawa (zwłaszcza konstytucji bądź Federacji Bośni i Hercegowiny, bądź Bośni i Hercegowiny), przysługuje ono właśnie władzom kantonalnym[589].

Parlament Federacji Bośni i Hercegowiny jest dwuizbowy. Izba niższa – Izba Reprezentantów – liczy dziewięćdziesiąt osiem mandatów, które obsadzane są w drodze demokratycznych wyborów. Izba wyższa – Izba Narodów – wybierana jest pośrednio i stanowi forum reprezentacji interesów władz kantonalnych. Wyboru przedstawicieli do tej izby dokonują zgromadzenia kantonalne spośród zasiadających w nich deputowanych. Obowiązuje przy tym zasada proporcjonalności wyboru przedstawicieli poszczególnych narodów konstytutywnych w odniesieniu do struktury etnicznej danego kantonu. Całkowita liczba deputowanych do Izby Narodu jest jednak równa: każdy z trzech narodów konstytutywnych posiada w niej po siedemnaście mandatów, natomiast siedem pozostałych mandatów przysługuje pozostałym mniejszościom etnicznym[590].

[588] *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, „Službene novine FBiH", nr 1/94 z późn. zm., art. I.1–I.6.
[589] Ibidem, art. III.4.
[590] Ibidem, art. IV.A.1–IV.A.10.

Władzę wykonawczą w Federacji Bośni i Hercegowiny sprawują prezydent i wiceprezydenci oraz rząd. Prezydenta i dwóch wiceprezydentów wybiera parlament w jednym głosowaniu („w pakiecie" głosuje się jednocześnie nad kandydaturami trzech osób) – troje kandydatów powinno reprezentować trzy narody konstytutywne.

Przepisy obowiązującej konstytucji określają, że rząd Federacji Bośni i Hercegowiny składa się z premiera/przewodniczącego rządu (taką formułę ustrojodawca stosuje konsekwentnie, stanowiąc w oryginale: *premijer/predsjednik Vlade*) oraz szesnastu ministrów. Ośmioro z nich musi reprezentować konstytutywny naród boszniacki, pięcioro – chorwacki, a troje – serbski. Mocą decyzji premiera/przewodniczącego rządu jeden mandat ministerialny przypadający Boszniakom może zostać przyznany przedstawicielowi pozostałych – poza chorwacką i serbską – mniejszości etnicznych. Premier/przewodniczący rządu spośród ministrów niereprezentujących jego własnego narodu konstytutywnego wybiera swoich dwóch zastępców[591].

Powyżej opisane rozwiązanie jest rozwiązaniem tymczasowym. Po pełnej implementacji aneksu 7 skład rządu będzie musiał odzwierciedlać następujący parytet: co najmniej 15% składu rządu stanowią reprezentanci jednego narodu konstytutywnego, co najmniej 35% składu rządu stanowią natomiast reprezentanci dwóch narodów konstytutywnych. Jedno miejsce może przypaść reprezentantowi mniejszości etnicznej niebędącym przedstawicielem narodów konstytutywnych[592]. Wejście w życie tego przepisu pozwoli na większą dowolność w zakresie liczebnego ukształtowania składu rządu Federacji Bośni i Hercegowiny (brak jest tu z góry określonej liczby ministerstw, co zresztą zbieżne jest z praktyką ustrojową pozostałych państw regionu).

Rząd powoływany jest przez prezydenta, ale za zgodą wiceprezydentów, oraz po konsultacjach z premierem/przewodniczącym rządu lub kandydatem do objęcia tej funkcji. Formuła ta jest osobliwa, ponieważ ze spójnika „lub" należy wnioskować, że mianowanie premiera/przewodniczącego rządu jest aktem niezależnym od mianowania rządu i że akt ten może nastąpić uprzednio w stosunku do powołania rządu, ale możliwy jest także wariant powołania premiera/przewodniczącego rządu wraz z pozostałymi członkami rządu[593]. Nie wspomina o tym K. Krysieniel, który pisze wyłącznie o obowiązku przeprowadzenia konsultacji z kandydatem na premiera[594] (a nie z samym premierem/przewodniczącym rządu).

Powołanie rządu przez prezydenta nie oznacza wszakże, że zyskuje on mandat do sprawowania władzy. Do tego potrzebne jest uzyskanie potwierdzenia powołania rządu przez Izbę Przedstawicielską. Wniosek musi być przegłosowany przez deputowanych bezwzględną większością głosów[595]. Jeśli Izba Przedstawicielska nie zatwierdzi powołania rządu, procedura musi być powtórzona – prezydent za zgodą wiceprezydentów winien przedstawić po-

[591] Ibidem, art. IV.B.4 (1).
[592] Ibidem, art. IV.B.4 (2).
[593] Ibidem, art. IV.B.5
[594] K. Krysieniel, *W cieniu Dayton…*, s. 310.
[595] Ibidem.

nownie skład proponowanego rządu, a ten powinien uzyskać potwierdzenie powołania ze strony deputowanych do izby niższej parlamentu Federacji Bośni i Hercegowiny[596].

Autorzy Konstytucji Federacji Bośni i Hercegowiny zdecydowali się na bardzo szczegółowe wyznaczenie zakresu kompetencji poszczególnych członków rządu. I tak premier/przewodniczący rządu jest odpowiedzialny za prowadzenie polityki i wykonywanie ustaw władz federacyjnych, włączywszy w to zabezpieczenie wykonywania decyzji sądów federacyjnych; wnioskowanie o odwołanie prezydenta Federacji Bośni i Hercegowiny zgodne z art. B.3.(2) konstytucji; wnioskowanie oraz wydawanie zaleceń w zakresie prawodawstwa; przedłożenie propozycji budżetowych parlamentowi[597].

Zastępcy premiera są odpowiedzialni z kolei za wykonywanie własnych ministerialnych obowiązków, za pomaganie premierowi/przewodniczącemu rządu w prowadzeniu polityki i wykonywaniu ustaw, za podejmowanie decyzji, czy należy w określonej kwestii zasięgnąć opinii Sądu Konstytucyjnego, a także za wykonywanie obowiązków premiera/przewodniczącego rządu, wtedy gdy ten nie może sprawować swojej funkcji lub do czasu powołania nowego premiera/przewodniczącego rządu po odwołaniu dotychczasowego[598].

Każdy minister w rządzie Federacji Bośni i Hercegowiny jest ponadto odpowiedzialny m.in. za:

- prowadzenie polityki i wykonywanie ustaw w zakresie kompetencji swojego ministerstwa lub wykonywanie zadań, które zostaną zlecone przez premiera/przewodniczącego rządu;
- kierowanie, koordynowanie i nadzorowanie prac w swoim ministerstwie;
- wydawanie zaleceń, instrukcji, poleceń i ustanawianie przepisów w celu umożliwienia wykonywania ustaw w zakresie kompetencji swojego ministerstwa;
- przyjmowanie, wyjaśnianie i analizowanie projektów budżetu w zakresie kompetencji swojego ministerstwa lub zadań zleconych przez premiera/przewodniczącego rządu;
- odpowiadanie na wszelkie pytania izb parlamentu dotyczące kompetencji swojego ministerstwa lub wykonywanych innych zadań zleconych przez premiera/przewodniczącego rządu[599].

Rząd Federacji Bośni i Hercegowiny jest uprawniony do wydawania dekretów z mocą ustawy w sytuacji zagrożenia państwa, gdy funkcji ustawodawczej nie może wypełniać parlament. Każdy dekret ma wówczas moc powszechnie obowiązującą i nie może derogować praw i wolności gwarantowanych mocą ustaw. Każdy taki dekret wygasa najpóźniej z upływem trzydziestego dnia od daty jego opublikowania, z tym że przestaje obowiązywać natychmiast po odwołaniu dekretu decyzją parlamentu lub na koniec dziesiątego dnia od jego opublikowania, jeśli w trakcie publikacji parlament zebrał się na posiedzeniu[600].

[596] *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*…, art. IV.B.5 (2).
[597] Ibidem, art. IV.B.7 (c).
[598] Ibidem, art. IV.B.7 (d)
[599] Ibidem, art. IV.B.7 (e)
[600] Ibidem, art. IV.B.9

Rząd może zostać odwołany decyzją prezydenta podjętą za zgodą wiceprezydentów lub też wtedy, gdy zostanie mu udzielone wotum nieufności. Wniosek o takie wotum musi uzyskać poparcie większości deputowanych w każdej z izb. Poszczególnych ministrów odwołuje prezydent Federacji Bośni i Hercegowiny, ale tylko na wniosek premiera/przewodniczącego rządu[601].

[601] Ibidem, art. IV.B.5 (3).

4. Pozycja ustrojowa Rządu Republiki Serbskiej

Drugim podmiotem tworzącym Bośnię i Hercegowinę jest Republika Serbska, która podobnie jak Federacja Bośni i Hercegowiny posiada własną konstytucję (uchwaloną jeszcze w 1992 roku, ale następnie – głównie pod wpływem międzynarodowych wydarzeń – wielokrotnie nowelizowaną), własne organy administracji centralnej oraz lokalnej, a także własne symbole państwowe, takie jak flaga, godło i hymn[602]. Jest to jednak podmiot o wiele bardziej scentralizowany aniżeli Federacja Bośni i Hercegowiny, głównie przez wzgląd na fakt, że jednostki podziału terytorialnego nie posiadają aż tak dużej autonomii i aż tak rozbudowanego instrumentarium ustrojowego, jak kantony Federacji. Stolicą Republiki Serbskiej jest wprawdzie formalnie Sarajewo (*de facto* są to gminy wiejskie włączone w obręb tzw. wschodniego Sarajewa), ale za jej centrum administracyjne uznawać należy Banja Lukę.

Podobnie jak w przypadku Federacji Bośni i Hercegowiny swoje konstytucyjne umocowanie znalazła w Republice Serbskiej zasada wyodrębnienia trzech konstytutywnych narodów, do których zalicza się Serbów, Boszniaków oraz Chorwatów[603]. Inaczej jednak rozwiązano kwestię nazw języków urzędowych. Nie chcąc oficjalnie uznać odrębności języka bośniackiego i chorwackiego, autorzy konstytucji posłużyli się formułą omowną, pisząc o językach narodu serbskiego, narodu boszniackiego oraz narodu chorwackiego[604].

Istnieje także domniemanie kompetencyjne organów władzy Republiki Serbskiej – ustrojodawca jednoznacznie wskazał, że wszystkie funkcje i kompetencje należą właśnie do nich, chyba że w Konstytucji Bośni i Hercegowiny zostały wprost przeniesione na organy centralne Bośni i Hercegowiny[605]. Co ciekawe, wciąż nie zdecydowano się na zmianę artykułu, który przewiduje możliwość tworzenia – o ile nie stoi to w sprzeczności z Konstytucją Bośni i Hercegowiny – specjalnych paralelnych relacji z Federacyjną Republiką Jugosławii oraz jej poszczególnymi republikami[606], pomimo że państwo o takiej nazwie przestało istnieć w 2006 roku.

[602] *Ustav Republike Srpske*, „Službeni glasnik Republike Srpske", nr 21/92 z późn. zm., art. 8.
[603] Ibidem, art. 1.
[604] Ibidem, art. 7.
[605] Ibidem, art. 3.
[606] Ibidem, art. 4.

W Konstytucji Republiki Serbskiej ustanowiono zasadę separacji (choć już nie trójpodziału) władz. Władzę ustawodawczą sprawuje Zgromadzenie Narodowe, ale w sytuacji, w której stanowione prawo regulować ma kwestie określone jako żywotny interes narodowy (zostały one enumeratywnie wymienione w artykule 70 konstytucji), władzę ustawodawczą sprawuje Zgromadzenie Narodowe oraz Rada Narodu. Władzę wykonawczą sprawuje rząd, natomiast władzę sądowniczą – sądy powszechne. Niejasna jest w tej strukturze pozycja prezydenta, który nie został włączony do segmentu władzy wykonawczej, ale określono go mianem reprezentanta i symbolu narodowej jedności[607].

Zgromadzenie Narodowe liczy w Republice Serbskiej osiemdziesięciu trzech deputowanych. Są oni wybierani na czteroletnią kadencję w bezpośrednich i tajnych wyborach. W parlamencie musi się znaleźć co najmniej czworo przedstawicieli każdego narodu konstytutywnego. Radę Narodu z kolei wybierają reprezentanci poszczególnych klubów parlamentarnych ukonstytuowanych w Zgromadzeniu Narodowym i obowiązuje tu zasada parytetu – każdy naród konstytutywny powinien być reprezentowany przez tę samą liczbę ośmiu członków. Dodatkowo przedstawiciele pozostałych mniejszości etnicznych mogą być pełnoprawnie reprezentowani w Radzie Narodu w liczbie czterech[608].

Prezydent Republiki Serbskiej – jak już wspomniano – nie sprawuje bezpośrednio władzy wykonawczej, choć w zakresie jego konstytucyjnych kompetencji znalazły się takie kwestie, jak obrona, bezpieczeństwo oraz relacje z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Uprawnienia prezydenta ulegają wzmocnieniu w sytuacji stanu wyjątkowego lub stanu wojny. Prezydent jest wybierany w wyborach bezpośrednich, ale procedura jego wyboru także jest osobliwa. W trakcie elekcji wyborcy oddają swój głos na liście kandydatów na prezydenta, a urząd obejmuje ten kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów. Nie obowiązuje zatem powszechna w regionie reguła konieczności uzyskania większości bezwzględnej. Ta sama elekcja skutkuje jednak także wyborem dwóch wiceprezydentów – zostają nimi ci kandydaci, którzy reprezentują inne niż wybrany prezydent narody konstytutywne i uzyskali kolejno największą liczbę głosów[609].

Rząd Republiki Serbskiej wybierany jest na czteroletnią kadencję za każdym razem, gdy po wyborach konstytuuje się nowy skład Zgromadzenia Narodowego. Skład rządu tworzą premier, wicepremier oraz ministrowie i musi być zgodny z ustanowionym parytetem. Obecnie (okres przejściowy) ośmiu ministrów powinno reprezentować naród serbski, pięciu – boszniacki, a trzech – chorwacki. Jeden mandat przypadający największemu narodowi konstytutywnemu może być odstąpiony przedstawicielowi pozostałych – poza boszniacką i chorwacką – mniejszości etnicznych. Po pełnej implementacji aneksu 7 parytet zostanie zrewidowany w ten sposób, że co najmniej 15% pełnego składu rządu będzie musiało być reprezentowane przez jeden naród konstytutywny, a co najmniej 35% – przez dwa narody konstytutywne. Jeden mandat ministerialny powinien wówczas przypadać obligatoryjnie reprezentantowi pozostałych niekonstytutywnych mniejszości

[607] Ibidem, art. 69.
[608] Ibidem, art. 71.
[609] Ibidem, art. 83.

etnicznych[610]. Ponadto wicepremier będzie musiał być przedstawicielem innego narodu konstytutywnego niż premier.

Kandydata na premiera Republiki Serbskiej przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu prezydent[611]. Kandydat prezentuje w parlamencie swój program oraz proponuje listę ministrów rządu. Rząd zostaje wybrany, jeśli zostanie poparty przez większość ustawowej liczby deputowanych[612]. Charakterystyczne jest to, że w konstytucji ustrojodawca nie przewidział trybu wyboru wicepremiera, traktując go – zapewne – jako jednego z ministrów.

W Republice Serbskiej nie obowiązuje zasada niepołączalności funkcji parlamentarzysty oraz członka rządu, ale przewidziano pewne ograniczenia, które mogłyby spowodować konflikt interesów. Deputowany do Zgromadzenia Narodowego, który został nominowany na stanowisko premiera, wicepremiera lub ministra, nie może brać udziału w głosowaniu nad wyborem rządu, a deputowany, który jednocześnie sprawuje jedną z wymienionych funkcji rządowych, nie może uczestniczyć w głosowaniu nad wotum nieufności dla rządu, nad swoim odwołaniem lub też nad sprawozdaniem rządowym lub ministerialnym[613].

Do kompetencji wykonawczych rządu w Republice Serbskiej należy wprowadzanie w życie i wykonywanie ustaw oraz innych powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Ważną kompetencją mieszczącą się w zakresie prowadzenia autonomicznej polityki zagranicznej jest ustanawianie misji zagranicznych Republiki Serbskiej. Do kompetencji prawodawczych należy zaliczyć uchwalanie dekretów, decyzji i innych aktów prawnych w celu wykonania określonych ustaw. Rząd może także przedłożyć do rozpatrzenia Zgromadzeniu Narodowemu własne projekty ustaw, a także przedkłada plan rozwoju, plan zagospodarowania przestrzennego oraz budżet. W zakres kompetencji kreacyjnych wchodzi ustalanie zasad wewnętrznej organizacji ministerstw i innych organów administracji oraz organizacji republiki, powoływanie i odwoływanie urzędników w ministerstwach, innych republikańskich organach lub też administracyjnych organizacjach. Kompetencje opiniodawcze rządu dotyczą wyrażania opinii w sprawie ustaw oraz pozostałych aktów prawnych przedkładanych w Zgromadzeniu Narodowym przez inne uprawnione do tego podmioty. Z kolei w zakres kompetencji nadzorczych wchodzi koordynowanie oraz nadzorowanie prac ministerstw, innych organów administracji publicznej, a także odwoływanie lub anulowanie wydawanych przez nie aktów prawnych, które są sprzeczne z prawem lub z innymi regulacjami przyjmowanymi przez rząd[614].

Rząd i poszczególni jego członkowie ponoszą odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Narodowym. Instytucją egzekucji odpowiedzialności politycznej jest wotum nieufności lub wotum zaufania wobec rządu. Wniosek o udzielenie wotum nieufności może być złożony przez grupę co najmniej 20 deputowanych. Wniosek o udzielenie wotum zaufania może złożyć sam rząd. Premier może także zaproponować Zgromadzeniu Narodowemu

[610] Ibidem, art. 92.
[611] Ibidem, art. 80 (2).
[612] Ibidem, art. 93.
[613] Ibidem, art. 92.
[614] Wszystkie kompetencje wymieniono enumeratywnie w: ibidem, art. 90.

odwołanie pojedynczego ministra z zajmowanej przezeń funkcji. Wszystkie powyższe decyzje, aby były skuteczne, muszą uzyskać poparcie co najmniej połowy ustawowej liczby deputowanych. Premier i rząd mogą także w Zgromadzeniu Narodowym złożyć rezygnację. We wszystkich przypadkach (wotum nieufności, nieuzyskanie wotum zaufania, rezygnacja) członkowie rządu pełnią swoje funkcje do czasu wyboru następców[615].

W sytuacji udzielenia rządowi wotum nieufności, przyjęcia rezygnacji premiera lub wygaśnięcia mandatu z uwagi na rozwiązanie parlamentu Prezydent Republiki Serbskiej ma dziesięć dni na zaproponowanie kolejnego kandydata na premiera. Rząd musi zostać wybrany w ciągu czterdziestu dni od daty nominacji tego kandydata[616].

Premier może – w trakcie sprawowania przez rząd swojego mandatu – na podstawie opinii prezydenta oraz przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego dokonać zmiany składu rządu, o czym powinien poinformować Zgromadzenie[617].

Jeśli Prezydent Republiki Serbskiej uzna, że nastąpił kryzys w pracach rządu, może na wniosek co najmniej dwudziestu deputowanych Zgromadzenia Narodowego oraz po uzyskaniu opinii jego przewodniczącego a także samego premiera, zażądać od tego ostatniego złożenia rezygnacji. Jeśli premier odmówi złożenia rezygnacji, wówczas prezydent ma prawo go zdymisjonować[618].

[615] Ibidem, art. 94.
[616] Ibidem.
[617] Ibidem.
[618] Ibidem.

5. Pozycja ustrojowa Rządu Dystryktu Brčko

Kwestia statusu Dystryktu Brčko pozostaje przedmiotem sporu wśród politologów i prawników. W Konstytucji Bośni i Hercegowiny nie uznaje się go za podmiot tworzący federację, który mógłby być – w zakresie kompetencyjnym i ustrojowym – równoprawny pozostałym, wcześniej opisanym, podmiotom, tj. Federacji Bośni i Hercegowiny czy Republice Serbskiej[619]. Pojawiają się jednak w literaturze przedmiotu opinie autorów, którzy twierdzą, że tylko niewielki obszar terytorialny (493 km^2) oraz niewielka liczba ludności (około 8 tysięcy) przesądzają o słabszej pozycji Dystryktu Brčko wobec pozostałych podmiotów[620]. Faktem jest jednak, że na terenie dystryktu obowiązuje – ogłoszony przez zastępcę Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (stąd niektórzy autorzy uważają ten region za typowy protektorat) – Statut Dystryktu Brčko określający podział władz oraz podstawowe zasady ustrojowe[621].

Członkowie rządu składają przed Zgromadzeniem Dystryktu Brčko (*Skupština Brčko distrikta*) uroczystą przysięgę, której rota znalazła się w Statucie Dystryktu Brčko. Warta jest ona szczególnej uwagi, ponieważ w odróżnieniu od pozostałych analizowanych państw i podmiotów następuje w niej odniesienie do aktora zewnętrznego, wobec którego podejmuje się określone zobowiązania. Przysięga ma następującą treść:

> Uroczyście przysięgam, że będę wiernie wykonywać powierzone mi obowiązki i że będę przestrzegać konstytucji i ustaw Bośni i Hercegowiny, decyzji trybunału arbitrażowego dla Dystryktu Brčko, Statutu i ustaw Dystryktu Brčko oraz że będę dbał o interesy Dystryktu Brčko, a także o równość i wolność wszystkich obywateli Dystryktu Brčko[622].

Przyjęto także dość osobliwą formułę wyłączającą. Oto zasada niepołączalności w przypadku członków rządu Dystryktu Brčko obejmuje bowiem pełnienie funkcji w komitetach zarządzających (lub innych) organizacji politycznych oraz uczestniczenie w ich pracach. Nie jest także dopuszczalne, by poglądy polityczne członków rządu wpływały na ich prace[623]. Ustrojodawca chciał tym samym nadać gremium rządowemu wyłącznie technokratyczny

[619] S. Sochacki, *Bośnia i Hercegowina 1995–2012. Studium politologiczne*, Toruń 2015, s. 103.
[620] J. Finci, *Federalna Republika Bosna i Hercegovina*, „Dijalog", nr 1–2 (2005), s. 112.
[621] *Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH", nr 17/08 z późn. zm.
[622] Ibidem, art. 4.
[623] Ibidem, art. 14, pkt 3.

charakter, trudno jednak sobie wyobrazić sytuację, w której sprawujący funkcję przewodniczącego lub członków rządu nie będą kierowali się w swojej pracy poglądami politycznymi.

Statut Dystryktu Brčko jednoznacznie wskazuje na podział władz: ustawodawczą sprawuje Zgromadzenie Dystryktu Brčko, wykonawczą – Rząd Dystryktu Brčko, a sądowniczą – sądy Dystryktu Brčko [624].

Rząd Dystryktu Brčko ma najbardziej oryginalną strukturę spośród dotychczas analizowanych przypadków. Na jego czele nie stoi ani przewodniczący rządu, ani premier, ale burmistrz. Oprócz burmistrza w skład rządu wchodzą także: jego zastępca, główny koordynator oraz szefowie departamentów[625]. Charakterystyczne jest użycie przez ustrojodawcę rzeczownika „departamenty" na określenie funkcji tradycyjnie w rządzie pełnionych przez ministerstwa. Kolejnym „zabezpieczeniem" przed nadmierną autonomizacją Rządu Dystryktu Brčko jest wyraźne wskazanie, że żaden z członków rządu nie sprawuje władzy wykonawczej w zakresie innym aniżeli przewiduje to ustawodawstwo Dystryktu Brčko[626]. Nie obowiązuje więc w tym przypadku zasada domniemania kompetencji.

Burmistrz wybierany jest przez parlament i może być powołany ponownie, co oznacza brak ograniczeń w zakresie kadencyjności pełnienia tej funkcji. Kadencja burmistrza pokrywa się z kadencją parlamentu, choć sam burmistrz pozostaje na stanowisku do czasu wyboru swojego następcy. Burmistrz organizuje pracę i wyznacza strukturę departamentów rządu, ale powinien to czynić zgodnie z zasadą ekonomicznej efektywności[627]. Może on także powołać – autonomicznie, ale na bazie kryteriów profesjonalizmu – swoich doradców (w liczbie nie większej niż sześciu), którzy wchodzą w skład kancelarii burmistrza. Jest w tej materii jednak swoiście ograniczony, ponieważ decyzję burmistrza mogą oprotestować deputowani. Mają oni piętnaście dni od daty przedstawienia Zgromadzeniu Dystryktu Brčko decyzji burmistrza na przegłosowanie stosownego weta. Wniosek taki poprzeć musi co najmniej ⅗ parlamentarzystów[628].

Wyboru burmistrza dokonuje parlament. Kandydatów na to stanowisko mogą zgłaszać wyłącznie deputowani. Sami kandydaci mogą pochodzić z grona deputowanych. Kandydaci na burmistrza przedstawiają w Zgromadzeniu Dystryktu Brčko swój program. Po rozpatrzeniu programów następuje głosowanie. By zostać wybranym na stanowisko burmistrza, należy uzyskać większość ⅗ głosów ogólnej liczby deputowanych. Jeśli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości, przeprowadzana jest druga tura wyborów. W tym wypadku burmistrzem zostaje wybrany kandydat, który uzyska poparcie zwykłej większości ogólnej liczby deputowanych. Jeśli i druga tura nie przyniesie rozstrzygnięcia, odbywa się trzecie głosowanie. Udział w nim biorą dwaj kandydaci, którzy w drugiej turze uzyskali największą liczbę głosów, a burmistrzem zostaje kandydat, który uzyska większą liczbę głosów od konkurenta. Po wyborze na stanowisko burmistrza wygaśnięciu ulega mandat deputowanego (o ile kandydat go wcześniej sprawował)[629].

[624] Ibidem, art. 19.
[625] Ibidem, art. 45, pkt 1.
[626] Ibidem, art. 45, pkt 3.
[627] Ibidem, art. 46, pkty 1–2.
[628] Ibidem, art. 46, pkty 3–4.
[629] Ibidem, art. 57.

Zastępcę burmistrza, głównego koordynatora rządu oraz szefów departamentów (w liczbie nie większej niż dwunastu[630]) powołuje i odwołuje burmistrz, biorąc pod uwagę kryterium profesjonalizmu. Skład rządu powinien odzwierciedlać skład ludnościowy Dystryktu Brčko[631], ale ustrojodawca nie sprecyzował w statucie, jak taką proporcjonalną reprezentację należy osiągnąć i jakimi danymi należy się posługiwać, by wyznaczyć stosowny parytet. Parlament może zawetować wybór lub odwołanie przez burmistrza wymienionych członków rządu, o ile takie weto poprze co najmniej ⅗ ogólnej liczby parlamentarzystów. Głosowanie w tej sprawie musi się odbyć w ciągu piętnastu dni od daty przedstawienia w Zgromadzeniu Dystryktu Brčko decyzji burmistrza[632].

Zastępca burmistrza i główny koordynator rządu nie mogą w tym samym czasie pełnić funkcji szefa departamentu ani być zatrudnionymi na jakimkolwiek innym stanowisku w administracji publicznej Dystryktu Brčko. Podobnie nie mogą w tym samym czasie zajmować stanowiska doradcy burmistrza. Natomiast nie ma przeciwskazań do tego, by – jeśli tylko burmistrz podejmie taką decyzję – jedna osoba pełniła funkcję zastępcy burmistrza oraz głównego koordynatora rządu[633].

Zastępca burmistrza wspomaga go w wypełnianiu obowiązków, reprezentuje go podczas nieobecności oraz występuje w jego imieniu, jeśli burmistrz z jakichś przyczyn nie może tego uczynić osobiście. W Statucie Dystryktu Brčko wyraźnie wskazano, że zastępca burmistrza sprawuje władzę wykonawczą wyłącznie w takim zakresie, jaki daje się wywieść z obowiązujących w Dystrykcie Brčko przepisów prawa[634]. Główny koordynator rządu jest z kolei odpowiedzialny za koordynowanie aktywności, które wymagają współpracy pomiędzy kilkoma departamentami, oraz za koordynowanie działań pomiędzy Rządem Dystryktu Brčko, jego administracją oraz pozostałymi organami. Podobnie jak w przypadku zastępcy burmistrza zakres władzy wykonawczej głównego koordynatora rządu musi wynikać bezpośrednio z obowiązujących przepisów prawa[635].

Burmistrz – jako przewodniczący rządu – jest odpowiedzialny za zwoływanie i przewodniczenie jego posiedzeniom. Ponadto odpowiada za wykonawstwo ustaw nie tylko Dystryktu Brčko, ale także Bośni i Hercegowiny[636]. Jest to kolejny punkt, w którym ustrojodawca podkreśla podległość Dystryktu Brčko wobec struktur całej federacji. Burmistrz ponosi wreszcie przed parlamentem odpowiedzialność za przewodzenie oraz zarządzanie dystryktem[637]. Ma także prawo – o ile przepisy nie stanowią inaczej – do mianowania i odwoływania podległych mu pracowników administracji publicznej[638].

Rząd Dystryktu Brčko obraduje co najmniej raz w tygodniu na zwołanych wcześniej roboczych posiedzeniach. Decyzje podejmowane są zwykłą lub kwalifikowaną większością

[630] Ibidem, art. 47, pkt 5.
[631] Ibidem, art. 47, pkt 1.
[632] Ibidem.
[633] Ibidem, art. 47, pkt 2.
[634] Ibidem, art. 47, pkt 3.
[635] Ibidem, art. 47, pkt 4.
[636] Ibidem, art. 52, pkty 1–2.
[637] Ibidem, art. 52, pkt 3.
[638] Ibidem, art. 52, pkt 4.

głosów obecnych członków rządu. Kwalifikowanej większości oraz głosu aprobującego ze strony właściwego członka rządu wymagają głosowania dotyczące:
- rocznego budżetu oraz jego zmian,
- planów zagospodarowania przestrzennego i ich zmian,
- projektów ustaw lub zmian w ustawach obejmujących problematykę kształcenia, religii, języka i kultury[639].

Burmistrz w imieniu Rządu Dystryktu Brčko przedkłada projekty ustaw i wnosi je do Zgromadzenia Dystryktu Brčko, przedkłada także budżet oraz sprawozdanie finansowe z jego wykonania. Pozycję burmistrza osłabia zastrzeżenie, że prawodawca może uchwalić, iż określone decyzje burmistrza znajdujące się w jego zakresie kompetencji mogą zostać podjęte wyłącznie po zatwierdzeniu przez rząd w drodze głosowania[640].

Burmistrz może zostać odwołany przez Zgromadzenie Dystryktu Brčko w uzasadnionych przypadkach na wniosek co najmniej pięciu deputowanych. Do jego odwołania potrzebne jest uzyskanie większości ⅗ ogólnej liczby deputowanych. W sytuacji odwołania burmistrza rząd sprawuje swój mandat pod kierownictwem jego zastępcy aż do czasu wyłonienia nowego burmistrza[641].

Rząd składa Zgromadzeniu Dystryktu Brčko sprawozdanie dotyczące określonego problemu, jeśli tylko deputowani do parlamentu wyrażą takie żądanie. Członkowie rządu mogą uczestniczyć w posiedzeniach parlamentu, ale nie mają prawa głosu. Burmistrz natomiast ma prawo do zabrania głosu w każdym punkcie porządku obrad parlamentu[642], ma także obowiązek składania Zgromadzeniu Dystryktu Brčko corocznych sprawozdań oraz planów działań na kolejny rok kalendarzowy.

***

Analizowane w niniejszym rozdziale ustroje znacząco się od siebie różnią. Istotne różnice dają się także zauważyć, jeśli za punkt odniesienia czynionych porównań uczyni się w pełni suwerenne i uznawane na arenie międzynarodowej państwa, które były przedmiotem rozważań w poprzednich rozdziałach pracy.

Niejednolitość rozwiązań widoczna jest już na poziomie nominacyjnym. O ile w skład rządu we wszystkich – poza Bośnią i Hercegowiną – państwach postjugosłowiańskich wchodzą przewodniczący rządu, zastępcy przewodniczącego oraz członkowie rządu, o tyle w przypadku republik związkowych oraz terytoriów autonomicznych lub spornych rządy tworzą premierzy, zastępcy premierów oraz ministrowie (Republika Kosowa, Autonomiczna Prowincja Wojwodiny, Federacja Bośni i Hercegowiny – z konstytucyjną dwudzielną nazwą: premier/przewodniczący rządu, Republika Serbska) lub burmistrz, zastępcy burmistrza oraz ministrowie (Dystrykt Brčko). Dodatkowo w Autonomicznej Prowincji Wojwodiny zwraca

[639] Ibidem, art. 52, pkty 1–2.
[640] Ibidem, art. 52, pkt 5–7.
[641] Ibidem, art. 59.
[642] Ibidem, art. 55.

uwagę utożsamienie pojęć ministra i sekretarza prowincji – z uwagi bowiem na niechęć do budowania paralelnych wobec państwa serbskiego struktur rząd centralny Republiki Serbii nie zgodził się na utworzenie ministerstw prowincji, a jedynie – sekretariatów prowincji. W Dystrykcie Brčko w skład rządu wchodzi ponadto główny koordynator, którego funkcjonalnym odpowiednikiem w innych ustrojach jest sekretarz rządu (przy czym z reguły sekretarz rządu nie wchodzi w jego skład).

Proces powołania premiera/rządu może zainicjować w analizowanych w rozdziale przypadkach prezydent (Republika Kosowa, Federacja Bośni i Hercegowiny, Republika Serbska), a tam gdzie instytucji prezydenta nie przewidziano – przewodniczący parlamentu (Autonomiczna Prowincja Wojwodiny) lub sami parlamentarzyści (Dystrykt Brčko). Desygnujący na stanowisko premiera powinni przeprowadzić konsultacje z przedstawicielami wybranych do parlamentu partii politycznych w Republice Kosowa (tam dodatkowo partia lub koalicja większościowa składa propozycję kandydatury premiera) oraz w Autonomicznej Prowincji Wojwodiny, ale nie są wynikami tych konsultacji formalnie związani. W Federacji Bośni i Hercegowiny oraz w Republice Serbskiej takie konsultacje nie są wymogiem, aczkolwiek w tej pierwszej głowa państwa musi uzyskać dla swoje nominacji zgodę obu wiceprezydentów.

W odniesieniu do powołania rządu różnice dotyczą głównie tego, czy ustrojodawcy przewidzieli w systemie procedury awaryjne na wypadek nieudzielenia przez parlament wotum zaufania nominowanemu premierowi/rządowi, oraz tego, jakiej większości poparciem powinien dysponować w parlamencie rząd, by móc zostać ukonstytuowany. Najbardziej jednoznaczne przepisy obowiązują w Republice Kosowa, gdzie desygnowany premier musi uzyskać poparcie większości ogólnej liczby deputowanych, a jeśli się to nie uda, głowa państwa zobligowana jest do ponowienia procedury desygnacji. Bez udziału prezydenta nie jest zatem możliwe zgłoszenie innej kandydatury na stanowisko premiera. Gdy także w drugim awaryjnym kroku prezydencki nominat nie uzyska poparcia wymaganej większości ogólnej liczby deputowanych, dochodzi do obligatoryjnego rozwiązania parlamentu. W Autonomicznej Prowincji Wojwodiny, Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republice Serbskiej ustrojodawcy określili jedynie, że rząd musi uzyskać w głosowaniu nad wotum zaufania poparcie większości ogólnej liczby parlamentarzystów, ale nie przewidzieli żadnych wariantów awaryjnych uruchamianych wówczas, gdy taka sytuacja się nie wydarzy. Przyjąć tym samym należy, że procedura powołania rządu może zostać – w razie nieudanej pierwszej próby – ponowiona lub też w sytuacji dłuższego kryzysu związanego z niemożnością powołania rządu parlamenty mogą co najwyżej podjąć decyzję o samorozwiązaniu.

Całkowicie oryginalnym rozwiązaniem jest wybór burmistrza w Dystrykcie Brčko. Kandydatów na to stanowisko zgłaszają bowiem sami deputowani, a do wyboru wymagane jest uzyskanie poparcia większości aż ⅗ statutowego składu parlamentu. Jeśli żadnemu z kandydatów nie uda się zdobyć takiego poparcia, przeprowadzane jest drugie głosowanie. W wyborach zwycięża ten kandydat, który uzyska poparcie większości głosów ogólnej liczby deputowanych. Jeśli i ta procedura nie przyniesie rozstrzygnięcia, do III tury

głosowania przechodzą kandydaci z największą liczbą głosów i burmistrzem zostaje wybrany ten, którego poparła większość deputowanych. Skład rządu formuje sam burmistrz, przedstawia jedynie swoje decyzje Zgromadzeniu Dystryktu Brčko. Deputowani mogą zawetować nominacje na określone stanowiska, ale tylko wtedy gdy dysponują większością 3/5 głosów.

Co bardzo charakterystyczne, w większości analizowanych przypadków (poza Autonomiczną Prowincją Wojwodiny) skład rządu musi odzwierciedlać strukturę etniczną danego podmiotu, a ustrojodawcy zawarli w ustawach zasadniczych określone gwarancje tej zasady.

Mandatu członka rządu nie można łączyć z mandatem parlamentarnym w Republice Kosowa oraz Autonomicznej Prowincji Wojwodiny (mandat parlamentarny ulega po przejściu na stanowisko rządowe wygaszeniu). W Republice Serbskiej zasada *incompatibiltas* została zaś jedynie ograniczona – można jednocześnie sprawować funkcje rządowe i parlamentarne, ale w określonych sytuacjach konfliktu interesów nie wolno brać udziału w głosowaniach (na przykład nad udzieleniem wotum nieufności nie może głosować minister, wobec którego to wotum ma być wyrażone).

Podobnie jak w innych państwach regionu, analizowane w rozdziale rządy wypełniają zasadniczo funkcję władzy wykonawczej. Dualnego modelu tej władzy nie zakłada ustrój Republiki Kosowa oraz Republiki Serbskiej. Podobnie jest w Autonomicznej Prowincji Wojwodiny oraz w Dystrykcie Brčko (brak prezydenta wyklucza dualność władzy wykonawczej), z tym że w tej pierwszej funkcje wykonawcze zostały przypisane zarówno Zgromadzeniu Autonomicznej Prowincji Wojwodiny (wykonawstwo wszystkich uchwalonych przez ten lokalny parlament aktów prawnych), jak i Zgromadzeniu Narodowemu Republiki Serbii (wykonawstwo tylko tych aktów prawnych, o których zadecyduje krajowy parlament).

Oryginalne rozwiązanie w skali regionu przyjęto w Federacji Bośni i Hercegowiny, gdzie do organów władzy wykonawczej wprost zaliczono prezydenta, wiceprezydentów oraz rząd. Zakres kompetencji przypisanych urzędowi głowy państwa nie pozostawia wątpliwości, że należy ją traktować jako integralny segment władzy wykonawczej. Wiele z tych kompetencji jest jednak współdzielonych bądź z premierem/przewodniczącym rządu, bądź z samym rządem.

Analizowane w rozdziale rządy posiadają inicjatywę ustawo- bądź uchwałodawczą, ale w podmiotach niesamodzielnych ograniczoną do ustaw bądź uchwał przyjmowanych przez lokalny parlament. Samodzielnie wydają rozporządzenia (Republika Kosowa, Autonomiczna Prowincja Wojwodiny, Federacja Bośni i Hercegowiny, Republika Serbska, Dystrykt Brčko), przy tym w Federacji Bośni i Hercegowiny przyznano rządowi kompetencję wydawania dekretów z mocą ustawy w sytuacji zagrożenia i niemożności zwołania posiedzenia parlamentu.

W zakresie odpowiedzialności politycznej niemal wszystkie przeanalizowane w rozdziale rządy podlegają kontroli parlamentu. Głosowanie nad udzieleniem wotum zaufania możliwe jest jedynie w Republice Kosowa (na wniosek premiera) i w Republice Serbskiej

(na wniosek rządu). Natomiast wniosek o udzielenie wotum nieufności może zostać złożony przez parlamentarzystów w parlamentach Republiki Kosowa (uprawnionych jest 33,3% deputowanych), Autonomicznej Prowincji Wojwodiny (uprawnionych jest 25% deputowanych), Republiki Serbskiej (uprawnionych jest 24% deputowanych) oraz Dystryktu Brčko (uprawnionych jest 16% deputowanych). W prawie wszystkich przypadkach do odwołania rządu potrzebne jest poparcie większości ustawowej liczby parlamentarzystów, jedynie w Dystrykcie Brčko próg ten podniesiony został do wysokości ⅗ pełnego składu parlamentu. W Federacji Bośni i Hercegowiny uprawnienie do wnioskowania o wyrażenie wobec premiera wotum nieufności przysługuje obu izbom parlamentu.

Wotum nieufności przeważnie nie musi mieć konstruktywnego charakteru. W Republice Kosowa jego uchwalenie obarczone jest jednak groźbą rozwiązania parlamentu przez prezydenta, natomiast w Autonomicznej Prowincji Wojwodiny po wyrażeniu wotum nieufności przewodniczący parlamentu musi ponowić procedurę desygnowania kandydata na nowego przewodniczącego rządu, a jeżeli nie uda się sformować nowego rządu w ciągu 60 dni, parlament zostaje rozwiązany.

Specyficzne rozwiązania w zakresie odpowiedzialności politycznej, charakterystyczne dla semiprezydenckich, a nie parlamentarno-gabinetowych systemów rządów, przyjęto w Federacji Bośni i Hercegowiny oraz w Republice Serbskiej. Premierzy/przewodniczący rządu i rządy odpowiadają tam bowiem nie tylko przed parlamentami, ale także – przed prezydentami. W pierwszym z wymienionych przypadków prezydent może zdymisjonować premiera/przewodniczącego rządu pod warunkiem uzyskania zgody wiceprezydentów, w drugim natomiast – prezydent może odwołać rząd, jeśli uzna, że nastąpił kryzys w pracach rządu, ale czyni to na wniosek dwudziestu deputowanych oraz po uzyskaniu opinii przewodniczącego parlamentu i samego premiera. Takich rozwiązań nie przewidziano w żadnym innym zaprezentowanym w niniejszej pracy ustroju.

Zakończenie

Celem niniejszej rozprawy była prawnoporównawcza analiza pozycji ustrojowej rządu w państwach postjugosłowiańskich. Warto w tym miejscu podkreślić, że przyjęte – przede wszystkim historyczne – kryterium doboru przypadków okazało się niedoskonałe. Wykazano bowiem po pierwsze, że tradycje ustrojowe w poszczególnych państwach były bardzo zróżnicowane, co wynikało zarówno z doświadczeń tożsamościowych (w różnych epokach poszczególne narody rozpoczynały proces własnej emancypacji), jak i ze skomplikowanych relacji z podmiotami zewnętrznymi (silne wpływy tradycji osmańskich na terenach współczesnej Republiki Serbii czy Republiki Macedonii oraz odmienne wzorce ustrojowe Austro-Węgier dominujące na obszarze współczesnej Republiki Słowenii czy Republiki Chorwacji). Po drugie, jugosłowiański system delegacki ustanowiony po drugiej wojnie światowej nie wyznaczył jednolitego ustroju państwowego przede wszystkim przez wzgląd na zachowaną autonomię poszczególnych republik w kreowaniu instrumentarium instytucjonalnego wyznaczającego ramy lokalnych systemów rządów. Po trzecie, widać wyraźnie, że na obszarze byłej Jugosławii niektóre rozwiązania ustrojowe wciąż nie są stabilne i podlegają ciągłym modyfikacjom – znamienny jest tutaj zwłaszcza przypadek Bośni i Hercegowiny, której władze na poziomie centralnym wydają się dysponować zdecydowanie węższym zakresem uprawnień, aniżeli władze poszczególnych części składowych federacji.

Trudności, o których mowa, nie spowodowały jednak, że niemożliwa stała się odpowiedź na zadane we wstępie pytania, nie zniweczyły także wysiłków na rzecz zweryfikowania postawionych wstępnie hipotez.

Potwierdzenie w zgromadzonym materiale badawczym znalazło twierdzenie, że po okresie tragicznych doświadczeń lat 90. XX wieku w większości państw postjugosłowiańskich postanowiono implementować do porządku konstytucyjnego parlamentarno-gabi-

netowy system rządów (pewne elementy semiprezydencjalizmu obecne są jedynie w ustrojach Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej). Przyjęcie tego modelowego rozwiązania nie oznacza, że nie występują pomiędzy analizowanymi przypadkami znaczące różnice, ale faktem jest, że ustrojodawcy w ostatnich latach wyraźnie wzmacniali rolę rządów i ich przewodniczących kosztem pozycji prezydenta. Przejawia się to zwłaszcza w kontekście problemu dualizmu władzy wykonawczej.

Wyjąwszy Bośnię i Hercegowinę, ustrojodawcy nigdzie nie zdecydowali się na wyrażenie *expressis verbis*, że prezydent sprawuje w państwie władzę wykonawczą, bądź jest jej integralną częścią, zdecydowanie częściej określając prezydenta mianem „reprezentanta państwa". Upowszechniony pogląd, że w istocie należałoby głowy państw postjugosłowiańskich kwalifikować do segmentu władzy wykonawczej ze względu na przypisane im kompetencje, nie we wszystkich przypadkach daje się obronić. Przyznać jednak trzeba, że analiza zachowań poszczególnych liderów politycznych, którzy pełniąc funkcję głów państw zdominowali system polityczny, może przywodzić na myśl takie konkluzje.

W zakresie procedury powołania rządu w państwach postjugosłowiańskich zauważyć dało się wyraźnie różnice. Dotyczą one, po pierwsze, udziału prezydenta (lub prezydium) w procesie desygnowania kandydata na przewodniczącego rządu (lub rady ministrów). W Republikach: Słowenii, Chorwacji i Serbii głowa państwa zobowiązana jest do przeprowadzenia konsultacji z przedstawicielami partii politycznych. Należy jednak przyjąć, że jedynie w Republice Chorwacji prezydent jest wynikiem tych konsultacji związany. W pozostałych przypadkach mają one charakter opiniodawczy. W Czarnogórze oraz Bośni i Hercegowinie podmiot uprawniony (odpowiednio: prezydent oraz prezydium) może desygnować dowolnego kandydata bez wzięcia pod uwagę opinii partii politycznych oraz rozkładu sił parlamentarnych. W Republice Macedonii natomiast konsultacje z przedstawicielami partii politycznych nie są obligatoryjne, ale prezydent musi powołać kandydata, który dysponuje poparciem większości parlamentarnej. Jedynie w Czarnogórze, Republice Macedonii oraz Bośni i Hercegowinie wyznaczono klarowny termin zgłoszenia kandydata na przewodniczącego rządu (odpowiednio: 30, 10 i 8 dni), w pozostałych państwach prezydenci dysponują w tym względzie dużą swobodą, co nierzadko powoduje opóźnienia w procesie powoływania rządów.

We wszystkich analizowanych przypadkach do uzyskania wotum zaufania wymagane jest poparcie większości ogólnej liczby deputowanych. W Republikach: Słowenii i Serbii głosowanie odbywa się w trybie tajnym. Zarówno w Republice Słowenii, jak i w Bośni i Hercegowinie najpierw o wotum zaufania ubiega się sam kandydat na przewodniczącego rządu, a dopiero później odbywają się głosowania nad wotum zaufania dla zaproponowanych przezeń ministrów. W pozostałych państwach głosowanie nad wotum zaufania dotyczy składu całego rządu.

Istotną zmienną wskazującą na udział poszczególnych organów państwa w tworzeniu rządu są tak zwane procedury awaryjne, które mają zastosowanie wówczas, gdy podczas właściwego trybu powoływania rządu nie udaje się uzyskać dla niego parlamentarnego poparcia. W większości przypadków państw postjugosłowiańskich ustrojodawca nie prze-

widział w kolejnych etapach inkluzji parlamentu w proces zgłaszania kandydatów na przewodniczącego rządu. Wzmacnia to w istotny sposób pozycję głowy państwa (prezydium), bez udziału której nie można – nawet w kolejnych etapach – procedować powołania rządu. Jedynym wyjątkiem od tej reguły pozostaje Republika Słowenii. W państwie tym niepowołanie rządu w pierwszym kroku skutkuje możliwością zgłoszenia kandydatur zarówno przez prezydenta, jak i przez grupę parlamentarzystów w kroku drugim. W kroku trzecim możliwe jest już wyłącznie głosowanie na kandydatów zgłoszonych przez parlamentarzystów, ponadto do uzyskania wotum zaufania wystarczy poparcie zwykłej większości deputowanych.

Istotne różnice występują pomiędzy analizowanymi państwami w zakresie liczebności oraz struktury rządów. Najmniej liczna pozostaje Rada Ministrów Bośni i Hercegowiny, a fakt ten należy łączyć z niewielkim znaczeniem ustrojowym, jakie przypisano temu organowi w porozumieniu z Dayton zawartym w 1995 roku. Analiza pomieszczona w rozdziale szóstym wyraźnie wskazuje na to, że zarówno jeśli chodzi o liczebność, jak i o strukturę rządu zdecydowanie bliższe pozostałym państwom postjugosłowiańskim pozostają rządy części składowych tworzących federację, to znaczy Rząd Republiki Serbskiej oraz Rząd Federacji Bośni i Hercegowiny. Poza Radą Ministrów Bośni i Hercegowiny w skład badanych rządów wchodziło od szesnastu (Republika Słowenii) do dwudziestu sześciu (Republika Macedonii) członków.

Można było przypuszczać, że duża liczba członków rządu, będzie determinowała działania ustrojodawców zmierzające do wyodrębnienia w jego składzie dodatkowych – mniej liczebnych – organów decyzyjnych. Okazało się, że przypuszczenie to nie znajduje potwierdzenia w analizowanych przypadkach. Wewnętrzny gabinet, w skład którego wchodzą przewodniczący rządu oraz jego zastępcy, funkcjonuje wyłącznie w dwóch państwach o wcale nie najliczniejszych składach rządu, to jest w Republice Chorwacji (dwudziestu jeden członków rządu) oraz Czarnogórze (dwudziestu czterech członków rządu). We wszystkich przypadkach natomiast przewidziano możliwość powołania zastępcy lub zastępców przewodniczącego rządu, a dodatkowo w Republikach Chorwacji i Serbii – wskazania pierwszego zastępcy z szerszym zakresem kompetencji niż pozostali członkowie rządu pełniący tę funkcję.

W państwach postjugosłowiańskich silnie wyeksponowano ustrojową rolę przewodniczącego rządu. Wprawdzie w trakcie posiedzeń kolegialnego organu, jakim jest rząd, dysponuje on wszędzie jednym głosem tożsamym z głosem pozostałych członków rządu, ale posiada wiele innych uprawnień, które mogą wzmacniać jego pozycję wobec zastępców oraz ministrów. Przede wszystkim przewodniczący rządu są uprawnieni do zwoływania posiedzeń rządu, ustalania porządku obrad oraz przewodniczenia takim obradom. W Czarnogórze i Republice Macedonii uprawnienie to zostało osłabione, ponieważ ustrojodawca wymienił także inne podmioty, które mogą doprowadzić do zwołania posiedzenia (w pierwszym przypadku – grupa co najmniej pięciu członków rządu; w drugim przypadku – grupa stanowiąca co najmniej ⅓ składu rządu). Ważną przewagą dysponują przewodniczący rządu wówczas, gdy podczas głosowania dochodzi do równego rozłoże-

nia liczby głosów. Wówczas decydujące znaczenie – we wszystkich analizowanych przypadkach – ma głos przewodniczącego. Powyższe wnioski nie dotyczą Bośni i Hercegowiny. Uznać należy, że przewodniczący pełni w tamtejszej radzie ministrów przede wszystkim rolę moderacyjną, co jest wynikiem przyjętej zasady konsensualnego podejmowania autonomicznych decyzji (głosowanie większością głosów przeprowadza się wyłącznie wtedy, jeśli akt prawny będący przedmiotem obrad, będzie następnie procedowany przez parlament). Dodatkowo w Bośni i Hercegowinie ustawodawca nie przewidział, by przewodniczący rady ministrów mógł wydawać ministrom wiążące ich instrukcje oraz zalecenia. Natomiast rozwiązanie takie znalazło się w systemach prawnych praktycznie wszystkich pozostałych analizowanych państw (z wyjątkiem Republiki Macedonii).

We wszystkich analizowanych przypadkach przyjęto zasadę niepołączalności funkcji deputowanego do parlamentu i członka rządu. Jedyna różnica polegała na tym, że w Republice Słowenii i Republice Chorwacji mandat deputowanego na czas pełnienia funkcji w rządzie zostaje zawieszony, natomiast w innych państwach osoba obejmująca stanowisko rządowe musi się – jeśli zachodzi taka okoliczność – mandatu parlamentarnego zrzec. Poszczególni ustrojodawcy rozmaicie podeszli natomiast do kwestii immunitetów, które przysługują członkom rządów. W Republice Serbii, Czarnogórze oraz Bośni i Hercegowinie przypisano członkom rządu immunitety tożsame z immunitetami, jakimi dysponują parlamentarzyści. W pozostałych przypadkach określano je w inny sposób.

Analiza kompetencji w relacji pionowej dotyczącej sprawowania władzy wykonawczej ukazała wprawdzie wiele podobieństw pomiędzy badanymi systemami ustrojowymi, ale ujawniła także wiele teoretycznych wątpliwości sprowadzających się w dużej mierze do wielości interpretacji pojęcia władzy wykonawczej w doktrynie. Część badaczy zauważa bowiem, że jakiekolwiek czynności charakterystyczne dla sprawowania władzy wykonawczej, takie jak chociażby pełnienie funkcji dowódcy sił zbrojnych, każe klasyfikować podmiot posiadający tę kompetencję do segmentu władzy wykonawczej, nawet jeśli ustrojodawcy nie określają tego *expressis verbis*. Tymczasem trudno uznać, by twórcy konstytucji państw postjugosłowiańskich kierowali się takim właśnie zamysłem. Uznając, że jako wzorzec przyjmowali oni – z wyjątkiem Bośni i Hercegowiny – klasyczny model parlamentaryzmu, przyjąć trzeba, że niezaliczenie głów państw do segmentu władzy wykonawczej miało doprowadzić do pełnej precyzji w zakresie ustalenia kompetencji w tej konkretnej materii i przypisania tych kompetencji wyłącznie rządowi.

Z tej też przyczyny w Republikach: Słowenii, Chorwacji oraz Serbii rząd odpowiada za prowadzenie polityki (w tym nadzoruje prace administracji publicznej) oraz realizuje uchwalone w parlamencie ustawy. W Republice Macedonii nie określono, by rząd miał nadawać kierunek polityce państwa, ale wyraźnie wskazano kompetencję związaną z wykonywaniem ustaw oraz innych aktów prawnych uchwalonych w parlamencie. W Czarnogórze ustrojodawca ograniczył się do ogólnego stwierdzenia, iż rząd sprawuje władzę wykonawczą. W żadnym z tych państw mianem dysponenta władzy wykonawczej nie określono natomiast prezydenta. W Republikach: Słowenii i Macedonii oraz w Czarnogórze określono go mianem reprezentanta państwa oraz zwierzchnika sił zbrojnych, w Re-

publice Serbii – oryginalnym terminem wyraziciela jednolitości państwa, a w Republice Chorwacji – skomplikowanym trójdzielnym sformułowaniem: przedstawiciela i reprezentanta Republiki Chorwacji w kraju i zagranicą, wyraziciela troski o prawidłową i zgodną z prawem działalność władzy państwowej oraz ponoszącego odpowiedzialność za obronę niezawisłości i jedności terytorialnej Republiki Chorwacji.

W państwach, w których przyjęto sesyjny tryb pracy parlamentu, rządom przysługuje kompetencja wnioskowania o zwołanie nadzwyczajnej sesji parlamentu. W Republice Chorwacji oraz w Czarnogórze jest ona współdzielona z prezydentem oraz grupą parlamentarzystów (odpowiednio ½ lub ⅓), natomiast w Republice Serbii – wyłącznie z grupą stanowiącą ⅓ ogólnej liczby deputowanych. Jest to kolejny argument za tym, by pozycję ustrojową prezydenta w stosunku do rządu uznać w tym państwie za słabą.

Znaczącym wzmocnieniem pozycji rządu wobec parlamentu jest przyznanie temu organowi prawa do zainicjowania wniosku o skrócenie kadencji parlamentu. Ustrojodawcy przyjęli podobny model proceduralny, w którym wniosek ten musi uzyskać akceptację prezydenta (co jest bardziej prawdopodobne w przypadku braku koabitacji i praktycznie niemożliwe do realizacji w sytuacji, w której rząd i prezydent wywodzą się z konkurencyjnych obozów politycznych), ale różne określili przesłanki, na bazie których wniosek taki w ogóle może zostać sformułowany. Przesłanki te można podzielić na konkretne i abstrakcyjne. Do pierwszej kategorii będą należały zdarzenia wymienione w konstytucji chorwackiej, to jest nieudzielenie przez parlament wotum zaufania rządowi oraz nieuchwalenie przez parlament przedłożonego przez rząd budżetu w terminie stu dwudziestu dni. Przesłanki te są konkretne, ponieważ w sposób zasadniczy nie podlegają interpretacji. Do drugiej kategorii będą należały zdarzenia wymienione w konstytucji serbskiej oraz czarnogórskiej. W Republice Serbii rząd może wnioskować o skrócenie kadencji parlamentu w każdym uzasadnionym przypadku, w Czarnogórze – wówczas gdy parlament przez dłuższy czas nie wypełnia swych konstytucyjnych obowiązków. Zarówno pojęcie „uzasadnionego przypadku", jak i „niewypełniania konstytucyjnych obowiązków przez dłuższy czas" mogą być w sposób dowolny interpretowane i wykorzystywane przez rząd.

Pomiędzy analizowanymi państwami nie występują znaczące różnice w zakresie kompetencji do zgłoszenia przez rząd własnej inicjatywy ustawodawczej. Tę posiadają wszystkie rządy będące przedmiotem badania. Współdzielą ją jednakże we wszystkich przypadkach z innymi podmiotami. Co charakterystyczne, w żadnym z postjugosłowiańskich państw do kategorii tych podmiotów nie należy prezydent. Warto również zauważyć, że spośród wszystkich ustaw, które mogą być przedmiotem inicjatywy ustawodawczej ze strony innych aniżeli rząd podmiotów, wyłączono ustawę budżetową. Nie wszystkie podmioty władne do tego, by złożyć projekt zwykłej ustawy, mają również prawo do zgłoszenia zmian w zakresie obowiązywania ustawy zasadniczej.

Różnice w zakresie prawodawstwa pojawiają się natomiast w przypadku kompetencji do wydawania przez rząd powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Za najbardziej oczywistą uznać należy kompetencję rządu do wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustaw uchwalonych w parlamencie. Tę posiadają wszystkie analizowane rządy (z wyjąt-

kiem Rady Ministrów Bośni i Hercegowiny) oraz poszczególni ich członkowie w randze ministrów. Zróżnicowany pozostaje natomiast status innych aktów prawnych. Wymienić należy tu zwłaszcza dekrety oraz rozporządzenia z mocą ustawy. W wielu analizowanych państwach kompetencja do wydawania tego typu aktów prawnych jest zarezerwowana dla stanów wojny lub stanów nadzwyczajnych, a i to wyłącznie wówczas, gdy nie ma możliwości zorganizowania posiedzenia parlamentu, który mógłby uchwalać ustawy. Przy tym w Republice Słowenii podjęte w ten sposób decyzje muszą zyskać akceptację prezydenta. Brak jest takiego wymogu w Republice Macedonii. Tymczasem w Republice Chorwacji znacząco rozszerzono możliwość działania rządu w tym zakresie, decydując o tym, że rząd może wydawać dekrety, jeśli tylko taką wolę wyrazi parlament lub też w okresie między poszczególnymi sesjami parlamentu.

Żaden rząd w państwach postjugosłowiańskich nie dysponuje kompetencjami autonomicznego decydowania o obsadzie personalnej innych organów państwa, chyba że chodzi o instytucje bezpośrednio podległe rządowi. W innych przypadkach nawet jeśli rząd uczestniczy w procedurze powołania określonej osoby na dany urząd, w zasadzie nigdy nie czyni tego samodzielnie (wyjątek mogą tu stanowić jedynie szefowie służb bezpieczeństwa powoływani w Republice Chorwacji przez rząd, ale po wyrażeniu opinii przez właściwą komisję parlamentarną). Najczęściej rząd partycypuje w wyborze prokuratora generalnego, składając określony wniosek, który musi być następnie rozpatrzony i zaakceptowany przez parlament – tak dzieje się w Republikach: Chorwacji, Serbii i Macedonii. Rzadko spotykana sytuacja ma miejsce dodatkowo w Republice Serbii – tamtejszy parlament decyduje o obsadzie wszystkich prokuratorskich stanowisk. Dodatkowo rząd czarnogórski współuczestniczy w tworzeniu wniosku o powołanie przewodniczącego Sądu Najwyższego.

W zakresie kompetencji nadzorczych i kontrolnych nie budzi wątpliwości fakt uwzględnienie przez wszystkich ustrojodawców nadrzędnej roli rządu w kreowaniu i nadawaniu kierunku prac administracji publicznej. O ile jednak to ogólne stwierdzenie nie budzi zastrzeżeń w odniesieniu do urzędów na szczeblu centralnym, o tyle rozwiązania przyjęte w ustawodawstwie Republiki Serbii oraz w ustawodawstwie Czarnogóry wyraźnie wskazują na nadrzędną pozycję rządu w stosunku do administracji szczebla lokalnego. W pierwszym przypadku ma to zapobiegać ewentualnym tendencjom separatystycznym – rząd serbski ma wiele instrumentów, by *de facto* blokować decyzje zapadające na szczeblu prowincji autonomicznych lub poszczególnych gmin. W drugim przypadku ustrojodawca chciał – jak się wydaje – zapewnić możliwość przejęcia przez rząd części kompetencji od tych gmin, które z jakichś przyczyn nie są ich w stanie wypełnić. Rząd został więc potraktowany jako organ interweniujący w nadzwyczajnych przypadkach.

Zakres kompetencji opiniodawczych poszczególnych rządów pozostaje bardzo zróżnicowany. Najczęściej rządy mają prawo do opiniowania zgłoszonych przez inne podmioty projektów ustaw, choć na przykład w Republice Serbii rząd może to uczynić wyłącznie wtedy, gdy podmiot inicjujący wyrazi taką wolę. Takiego warunku nie muszą natomiast spełniać rządy Republik: Słowenii i Macedonii – mogą one opiniować wszystkie przedłożone parlamentowi do rozpatrzenia akty prawne.

Możliwość wyegzekwowania odpowiedzialności – zarówno politycznej, jak i prawnej – od rządu stanowi istotny element każdego demokratycznego ustroju państwowego. Jest to bowiem jeden z podstawowych mechanizmów pozwalający na odróżnienie demokracji od innych form ustroju państwa, takich jak autorytaryzm czy totalitaryzm. W tych ostatnich odpowiedzialność rządzących albo w ogóle przestaje być obowiązującą regułą, albo też przybiera wyłącznie formę fasady. W tym kontekście odnotować należy, że ustrojodawcy państw postjugosłowiańskich w warstwie normatywnej starali się w pełni zmaterializować zasadę odpowiedzialności rządów (w szerszym zakresie dotyczy to politycznego jej wymiaru, w węższym zakresie – wymiaru prawnego).

Egzekwowanie odpowiedzialności politycznej poszczególnych rządów przyjmuje trojakie formy: pytań i interpelacji parlamentarnych, wotum nieufności oraz wotum zaufania. W państwach postjugosłowiańskich wyraźnie zaznaczono różnicę pomiędzy pytaniami a interpelacjami, które mogą zgłaszać w odniesieniu do rządu lub poszczególnych jego członków deputowani do parlamentów. Pytania – nawet jeśli ich forma pozostaje zróżnicowana (ustne/pisemne) – mogą być zawsze zadawane przez pojedynczego parlamentarzystę. Jedyne ograniczenia, jakie przewidzieli ustrojodawcy w analizowanych systemach ustrojowych, dotyczą liczby pytań zadawanych w trakcie jednego posiedzenia parlamentu. Regułą stało się to, że rząd lub poszczególni jego członkowie na pytania powinni odpowiadać jeszcze na tym samym posiedzeniu, na którym im je zadano. Tylko wyjątkowe sytuacje usprawiedliwiają wydłużenie terminu odpowiedzi na pytanie do kilku dni. Wspólną cechą analizowanych systemów ustrojowych jest także to, że nad odpowiedziami na zadane pytania nie przeprowadza się debaty, nie są też one przesłanką uprawniającą do zgłoszenia wniosku o wotum nieufności wobec całego rządu lub jednego z jego członków.

Znacząco odmiennym instrumentem kontroli parlamentu na rządem jest interpelacja. Zawsze przyjmuje ona postać pisemną. Zgłosić ją może grupa deputowanych, choć liczebność wnioskodawców pozostaje zróżnicowana: w Republice Macedonii wystarczy uzyskać dla niej poparcie pięciu deputowanych, w Republice Chorwacji – dziesięciu, podczas gdy w Czarnogórze – dwudziestu siedmiu (co stanowi trzecią część parlamentu). Rząd uzyskuje dłuższy czas na odpowiedź na interpelację – z reguły przyjmuje się, że jest to trzydzieści dni, ale w Republice Macedonii termin ten skrócono do piętnastu dni, a w Republice Chorwacji – do ośmiu. Każdorazowo po uzyskanej odpowiedzi na interpelację przeprowadza się w parlamencie debatę. Jej efektem może być postawienie wniosku o wyrażenie wotum nieufności bądź wobec członka rządu, który udzielał odpowiedzi, bądź wobec całego rządu (jeśli interpelacja była kierowana właśnie do niego).

Ustrojodawcy państw postjugosłowiańskich przyjęli tożsame rozwiązania dotyczące ubiegania się o wotum zaufania. Wniosek o udzielenie takiego wotum złożyć może albo przewodniczący rządu, albo sam rząd (wyjątek stanowi tu przypadek Bośni i Hercegowiny). Niezależenie od tego, kto taką inicjatywę podejmuje, ewentualny negatywny wynik głosowania każdorazowo oznacza dymisję całego rządu. W parlamentach obowiązują zróżnicowane terminy rozpatrywania takiego wniosku, ale przyjęto powszechną zasadę, że upłynąć musi co najmniej kilka dni od jego złożenia do rozpoczęcia parlamentarnej

debaty. W każdym z analizowanych przypadków do uzyskania wotum zaufania rząd potrzebuje poparcia co najmniej połowy ogólnej liczby deputowanych. Bardzo podobnie określono także konsekwencje nieuzyskania takiego wotum – parlamenty mają trzydzieści dni na wybór nowego przewodniczącego rządu (jedynie w Republice Słowenii wprost zaznaczono, że można przegłosować ponowne wotum zaufania dla ustępującego przewodniczącego rządu). Jeśli w tym terminie nie zdołają tego uczynić, prezydenci państw są zobligowania do rozwiązania parlamentu oraz rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych.

O ile rozwiązania przyjęte w zakresie wotum zaufania pozostają w analizowanych przypadkach zbieżne, o tyle konstrukcje wotum nieufności są raczej specyficzne. Spośród pozostałych szczególnie wyróżnia się przypadek Republiki Słowenii, w której deputowani nie mają uprawnień do zgłoszenia wniosku o wotum nieufności wobec urzędującego przewodniczącego rządu, mają natomiast prawo wnioskować o powołanie nowego przewodniczącego. Jeśli wniosek ten zyska poparcie ustawowej liczby deputowanych, oznacza to dymisję rządu. Jest więc ta procedura *de facto* tożsama z procedurą udzielania konstruktywnego wotum nieufności. W pozostałych przypadkach brak jest elementu konstruktywności w postaci konieczności zgłoszenia wraz z wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności osoby kandydata proponowanego na stanowisko nowego przewodniczącego rządu. We wszystkich jednak systemach ustrojowych przyjęto zasadę, że udzielenie takiego wotum wobec urzędującego przewodniczącego lub całego rządu musi spowodować powołanie nowego rządu w ściśle określonym terminie. Brak decyzji parlamentu w tej sprawie skutkuje obligatoryjnym rozpisaniem przez prezydenta przedterminowych wyborów parlamentarnych, choć wyjątek stanowi w tym przypadku Czarnogóra.

Znaczące różnice odnotować można również, analizując liczbę deputowanych, którzy uprawnieni się do złożenia wniosku o wyrażenie wotum nieufności wobec rządu lub jego członków – w przypadku Republiki Słowenii jest to 1/9 ogólnej liczby deputowanych, natomiast w przypadku Czarnogóry – aż 1/3. Wyraźnie widać także, że tylko ustrojodawcy serbski i czarnogórski dopuszczają możliwość wnioskowania przez parlamentarzystów o udzielenie wotum nieufności poszczególnym członkom rządu bez wyraźnie określonej przesłanki. W pozostałych przypadkach postawienie takiego wniosku jest możliwe, ale tylko po udzielonej przez członka rządu odpowiedzi na interpelację.

Analiza dowiodła także, że na obszarze byłej Jugosławii wciąż wyraźne pozostają tendencje separatystyczne. Znajdują one swój wyraz w upodabnianiu instytucji wypełniających do tej pory funkcje lokalne do klasycznych struktur instytucjonalnych charakterystycznych dla państw o ustabiliozowanych ustrojach. Największy postęp w tym procesie zauważyć daje się w Republice Kosowa (państwa nieuznawanego przez Republikę Serbii). Podobne działania podejmowane jeszcze kilka lat temu przez władze Autonomicznej Prowincji Wojwodiny zostały z kolei skutecznie zablokowane – najpierw przez decyzje serbskiego Sądu Konstytucyjnego, a następnie serbskiego rządu, które to organy wymusiły ograniczenie formalnoprawnych gwarancji autonomii. Sytuacja Bośni i Hercegowiny wciąż pozostaje w tym kontekście niejasna – władze Republiki Serbskiej podejmują liczne

działania uprawdopodabniające secesję tej części składowej federacji. Wydaje się jednak, że bez zmiany układu sił międzynarodowych w tym regionie ustrojowe *status quo* pozostanie nienaruszone, co będzie jedynie pogłębiało dysfunkcjonalność przyjętych w porozumieniu z Dayton rozwiązań.

Wszystkie powyższe wnioski prowadzą do ostatecznej konstatacji, iż proces formowania się demokratycznych ustrojów państwowych na obszarze byłej Jugosławii na pewno nie jest jeszcze zakończony. Silna pozycja ustrojowa rządów może zatem okazać się bardzo nietrwała.

Spis tabel

Tabela 1. Kompetencje wykonywania ustaw oraz wyznaczania kierunku polityki państwa przez rządy państw postjugosłowiańskich wraz z odniesieniem do kompetencji głowy państwa 109
Tabela 2. Podmioty uprawnione do wnioskowania o zwołanie nadzwyczajnej sesji parlamentu 111
Tabela 3. Przesłanki do zainicjowania przez rząd skrócenia kadencji parlamentu w państwach postjugosłowiańskich 112
Tabela 4. Inicjatywa ustawodawcza w państwach postjugosłowiańskich 113
Tabela 5. Pytania i interpelacje jako instrument kontroli parlamentu nad rządem w państwach postjugosłowiańskich 136
Tabela 6. Wotum zaufania wobec rządu w państwach postjugosłowiańskich. 139
Tabela 7. Wotum nieufności wobec rządu w państwach postjugosłowiańskich 144

Bibliografia

AKTY PRAWNE

Konstytucje:

Konstytucja Republiki Kosowa, wstęp i tłum. K. Nowak, Rzeszów 2010.
Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r., przeł. P. Winczorek, Warszawa 1994.
Kushtetuta e Republikës së Kosovës, „Gazeta zyrtare e Republikës së Kosovës", nr 25/12 z późn. zm.
Ustav Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", nr 25/09.
Ustav Crne Gore, „Službeni list Republike Crne Gore", nr 1/07 z późn. zm.
Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH" nr 1/94 z późn. zm.
Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca z dnia 28 czerwca 1921 roku, Archiwum Jugosławii w Belgradzie.
Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), „Narodne novine", nr 55/01.
Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije", nr 1/90.
Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije", nr 98/2006.
Ustav Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske", nr 21/92 z późn. zm.
Ustav Savezne Republike Jugoslavije, „Službeni list Savezne Republike Jugoslavije", nr 1/1992.
Ustava Republike Slovenije, „Uradni list RS", nr 33/91-I.
Ustaw na Republika Makedonija, „Służben wesnik", nr 42/2002.

Statuty:

Statut Autonomne pokrajine Vojvodine, „Službeni list AP Vojvodine", nr 20/2014.
Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH" nr 17/08 z późn. zm.
Zemaljski ustav (štatut) za Bosnu i Hercegovinu, fototip izdanja 1910. godine; „Muslimanski glas", Sarajevo 1991.

Ustawy:

Zakon na włada na Republika Makedonija, „Służben wesnik na Republika Makedonija", nr 59/2000.

Zakon o državnem tožilstvu, „Uradni list Republike Slovenije", nr 58/2011.

Zakon o ministarstvima, „Službeni glasnik Republike Srbije", nr 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015.

Zakon o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora, „Narodne Novine", nr 102/15.

Zakon o predsedniku Republike, „Službeni glasnik Republike Srbije", nr 111/2007.

Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave, pročišćeni tekst zakona, „Narodne novine", nr 150/11, 22/12, 39/13, 125/13, 148/13.

Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, „Službeni glasnik Republike Srbije", nr 99/09.

Zakon o vijeću ministara Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", nr 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07.

Zakon o Vladi Republike Hrvatske, „Narodne novine", nr 150/11.

Zakon o vladi Republike Slovenije, „Uradni list Republike Slovenije", nr 4/1993.

Zakon za referendum i drugi oblici na neposredno izjasnuwanje na gradjanite, „Służben wesnik na Republike Makedonija", nr 81/2005.

Rozporządzenia, uchwały, decyzje i regulaminy:

Dełownik na Sobranieto na Republika Makedonija, „Służben wesnik na Republika Makedonija", nr 91/2008.

Odluka o davanju prethodne saglasnosti na Predlog statuta Autonomne pokrajine Vojvodine, „Službeni glasnik Republike Srbije", nr 99/09.

Pokrajinska skupštinska odluka o Pokrajinskoj vladi, „Službeni list AP Vojvodine", nr 37/2014.

Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH", nr 58/14.

Poslovnik Državnega zbora, „Uradni list RS", nr 40/93 z późn. zm.

Poslovnik Hrvatskoga sabora, „Narodne Novine" nr 81/13.

Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH, nr 81/15.

Poslovnik o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH", nr 22/03.

Poslovnik Skupštine Republike Crne Gore, „Službeni list Crne Gore", nr 51/06 z późn. zm.

Poslovnik Vlade Crne Gore, „Službeni list Crne Gore", nr 3/12.

Poslovnik Vlade Republike Slovenije, „Uradni list RS", nr 43/01, nr 23/02 z późn. zm.

Uredba o Vladi Crne Gore, „Službeni list Crne Gore", nr 80/2008.

MONOGRAFIE

Ademović N., Marko J., Marković G., *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012.

Alvarez J. L., Svejenova S., *Sharing Executive Power: Roles and Relationships at the Top*, Cambridge 2005.

Andrijašević Ž. M., Rastoder Š., *Istorija Crne Gore od najstarijih vremena do 2003*, Podgorica 2006.

Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001.

Arystoteles, *Polityka*, oprac. L. Piotrowicz, Warszawa 2016.

Balcerak W., *Powstanie państw narodowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1974.

Banac I., *Raspad Jugoslavije i drugi eseji*, Zagreb 2001.

Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.

Batowski H., *Podstawy kryzysu jugosłowiańskiego*, Kraków 1993.

Benson L., *Jugosławia. Historia w zarysie*, Kraków 2011.

Bičkov J. E., *Crna Gora od prošlosti ka sadašnjem*, Budva 2009.

Bieber F., *Bosna i Hercegovina poslije rata: politički sistem u podjeljenom društvu*, Sarajevo 2008.

Bilski R., *Kocioł bałkański*, Warszawa 2000.

Blažić Đ., Đuričanin R., *Osnove ustavnog i upravnog uređenja Crne Gore: priručnik*, Podgorica 2006.

Bogdanor V., *The Monarchy and the Constitution*, Oxford 1997.

Božović I., *Specifičnosti procesa tranzicije u AP Kosovo i Metohija*, Beograd 2010.

Bujwid-Kurek E., *Państwa pojugosłowiańskie. Szkice politologiczne*, Kraków 2008.

Bujwid-Kurek E., *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej*, Kraków 2012.

Cheibub J. A., *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, New York 2007.

Ciemniewski J., *System delegacki na tle ewolucji ustroju politycznego Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988.

Clark T. D., *Beyond Post-Communist Studies. Political Science and the New Democracies of Europe*, New York–London 2002.

Dymarski M., *Konflikty na Bałkanach w okresie kształtowania się państw narodowych w XIX i na początku XX wieku,* Wrocław 2010.

Dziemidok-Olszewska B., *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*, Lublin 2012.

Eckhardt K., *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemyśl 2000.

Fira A., *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja*, Novi Sad 2002.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.

Gdulewicz E., *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej*, Lublin 1990.
Giza A., *Narodziny i rozpad Jugosławii*, Szczecin 1994.
Giza A., *Bośnia i Hercegowina w dobie tureckiego i austriackiego panowania (1800–1914)*, Szczecin 2002.
Hladký L., *Bosenská otázka v 19. a 20. století*, Brno 2005.
Imamović M., *Uvod u historiju i izvore bosanskog prava*, Sarajevo 2006.
Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
Jelavich B., *Historia Bałkanów. Wiek XX*, Kraków 2005.
Karp J., Grzybowski M., *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007.
Klimowski S., Deskoska R., Karakamiszewa T., *Ustawno prawo*, Skopje 2009.
Kołomejczyk N., Koseski A., *Europejskie państwa socjalistyczne 1960–1975*, Warszawa 1984.
Komšić J., *Vojvođansko pitanje u procesu srpske tranzicije (1988–2013)*, Beograd 2014.
Koprivica D., Jovanović M., Kovačević M., *Vodič kroz vladu Republike Crne Gore*, Podgorica 2007.
Kristan I., *Ustavno pravo SFR Jugoslavije*, Ljubljana 1978.
Krysieniel K., *W cieniu Dayton. Bośnia i Hercegowina między etnokracją i demokracją konsocjonalną*, Warszawa 2012.
Kuciński J., *Legislatywa, egzekutywa, judykatywa. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010.
Kuzmanović R., *Ustavno pravo*, Banja Luka 1999.
Lijphart A., *Thinking about democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice*, Abingdon–New York 2008.
Ludwikowski R. R., *Prawo konstytucyjne porównawcze*, Toruń 2000.
Malcolm N., *Bosnia. A Short History*, London 2002.
Malinowski A., *Polityczne dzieje Kosowa (1974–2008)*, Toruń 2014.
Małajny R. M., *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001.
Marković R., *Ustavno pravo*, Beograd 2009.
Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
Mavčič A., *The Slovenian Constitutional Review*, Postojna 2009.
Mikuli P., *Parlament Słowenii*, Warszawa 2003.
Mikuli P., *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004.
Mikuli P., *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa 2006.
Miljko Z., *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*, Zagreb 2006.
Milosavljević B., *Ustavno pravo sa tekstom Ustava Republike Srbije i Zakona o Ustavnom sudu & Organizacija pravosuđa*, Beograd 2016.
Mistygacz M., *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012.
Mizerski E., *Geneza i konstytucyjna pozycja parlamentu związkowego w Jugosławii w latach 1941–1990*, Toruń 1995.
Mizerski E., *Jugosłowiański system przedstawicielski 1918–1990*, Toruń 1999.
Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.

Monteskiusz, *O duchu praw*, Warszawa 2002.
Norris P., *Driving Democracy. Do Power-Sharing Institutions Work?*, Cambridge 2008.
Osóbka P., *Parlament Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2010.
Pajvančić M., *Komentar Ustava Republike Srbije*, Beograd 2009.
Pajvančić M., *Parlamentarno pravo*, Beograd 2008.
Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
Pavličević D., *Historia Chorwacji*, Poznań 2004.
Pejin J. M., Dabić R. V., *Vojvodina: separatizam od Broza do Pajtića*, Beograd 2015.
Pobrić N., *Ustavno pravo*, Mostar 2000.
Podhorodecki L., *Jugosławia. Dzieje narodów, państw i rozpad federacji*, Warszawa 2000.
Polkowska A. M., *Macedonia*, Wrocław 2000.
Ramet S. P., *Balkan Babel. The Disintegartion of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Milosević*, New York–London 2002.
Ribarič M., Ribičič C., *Delegatski skupčinski sistem*, Ljubljana 1983.
Rydlewski G., *Rządzenie koalicyjne w Polsce*, Warszawa 2000.
Sarnecki P., *Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej*, Kraków 1978.
Shea J., *Macedonia and Greece: The Struggle to Define a New Balkan Nation*, Jefferson 1997.
Shugart M.S., Carey J.M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge–New York 1992.
Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.
Skowronek J., Tanty M., Wasilewski T., *Słowianie południowi i zachodni VI–XX wiek*, Warszawa 2005.
Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Warszawa 2014.
Smerdel B., Gardašević Đ. (red.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011.
Smerdel B., Sokol S., *Ustavno pravo*, Zagreb 2006.
Smerdel B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Zagreb 2013.
Sobolewski M., *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969.
Sochacki S., *Bośnia i Hercegowina 1995–2012. Studium politologiczne*, Toruń 2015.
Sokolewicz W., *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP (votum zaufania, votum nieufności, absolutorium)*, Warszawa 1993.
Stawowy-Kawka I., *Historia Macedonii*, Wrocław 2000.
Stefanović J. V., *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Zagreb 1950.
Stefanović J. V., *Ustavno pravo Jugoslavije i komparativno pravo*, Zagreb 1965.
Steiner Ch., Adamović N., *Komentar Ustava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2010.
Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
Šuković M., *Ustavno pravo: univerzalna ustavna tematika i ustavno pravo Crne Gore*, Podgorica 2009.

Szeliga Z., *Prawotwórcza rola Rady Ministrów w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1997.
Szeliga Z., *Rada Ministrów a Sejm 1989–1997*, Lublin 1998.
Szeliga Z., *Odpowiedzialność parlamentarzystów, prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 2003.
Szkarik S., *Sporedbeno i makedonsko Ustawno Prawo*, Skopje 2004.
Szymanek J., *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009.
Szymczak T., *Jugosławia – państwo federacyjne*, Łódź 1982.
Szyszkowski W., Witkowski Z., Galster J., *Prawo konstytucyjne. Zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 1993.
Šarčević E., *Ustav i nužde. Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2010.
Toplak J., *Spremembe ustave Republike Slovenije*, Maribor 2001.
Trnka K., *Ustavno pravo*, Bihać 2000.
Vile M. J. C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis 2012.
Waldenberg M., *Rozbicie Jugosławii. Od separacji Słowenii do wojny kosowskiej*, Warszawa 2003.
Walkiewicz W., *Jugosławia – byt wspólny i rozpad*, Warszawa 2000.
Walkiewicz W., *Jugosławia. Państwa sukcesyjne*, Warszawa 2009.
Wasilewski T., Felczak W., *Historia Jugosławii*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985.
Wiatr J. J., *Słowenia. Przykład udanej transformacji*, Warszawa 1998.
Wiatr J. J., *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Warszawa 2006.
Wojciechowski S., *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI wieku*, Poznań 2002.
Wojnicki J., *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990–2003)*, Pułtusk 2003.
Wojnicki J., *Skupsztina. Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbii*, Warszawa 2014.
Wojnicki J., *Skupsztina. Zgromadzenie Republiki Czarnogóry*, Warszawa 2011.
Wojnicki J., *System konstytucyjny Macedonii*, Warszawa 2009.
Wojnicki J., *System konstytucyjny Serbii i Czarnogóry*, Warszawa 2005.
Wojnicki J., *System konstytucyjny Serbii*, Warszawa 2013.
Wojnicki J., *Zgromadzenie. Parlament Macedonii*, Warszawa 2008.
Zacharias M. J., *Komunizm, federacja, nacjonalizmy. System władzy w Jugosławii 1943–1991. Powstanie – przekształcenia – rozkład*, Warszawa 2004.
Zawadzka B., *Zmiany systemu politycznego w ustawodawstwie państw Europy Środkowej i Wschodniej: 1989–1991*, Warszawa 1992.
Zawistowska R., *Miejsce Słowenii w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.
Zieliński E., Bokszczanin I. (red.), *Rządy w państwach Europy*, t. 1, Warszawa 2003.
Zieliński E., Bokszczanin I. (red.), *Rządy w państwach Europy*, t. 2, Warszawa 2005.
Zieliński E., *System polityczny SFRJ*, Warszawa 1984.

Zieliński E., Zieliński J. (red.), *Rządy w państwach Europy*, t. 3, Warszawa 2006.
Zieliński E., Zieliński J. (red.), *Rządy w państwach Europy*, t. 4, Warszawa 2009.
Zięba-Załucka H., *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
Żukiewicz P., *Przywództwo prezydenckie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Analiza porównawcza*, Toruń 2013.
Żukiewicz P., *Deficyt polityki społecznej w warunkach kryzysu gospodarczego. Zarys problematyki na przykładzie państw Bałkanów Zachodnich*, Poznań 2013.

ARTYKUŁY I ROZDZIAŁY

Ajanović E., *Aktivno i pasivno biračko pravo u izboru Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Doma naroda Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine*, „PREGLED – časopis za društvena pitanja", nr 3 (2012).
Antoszewski A., *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*, (w:) A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie*, wyd. III, Wrocław 2008.
Antoszewski A., *Parlamentaryzm jako przestrzeń rywalizacji międzypartyjnej*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
Banaszak B., *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentali ferenda*, „Przegląd Sejmowy", nr 3 (2006).
Baylis T. A., *Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe*, „World Politics", t. 48, nr 3 (1996).
Beliaev M. V., *Presidential powers and consolidation of new postcommunist democracies*, „Comparative Political Studies", t. 39, nr 3 (2006).
Berek M., *Konstytucyjne ramy wykonywania przez Prezesa Rady Ministrów funkcji przewodniczącego kolegialnego organu władzy publicznej*, (w:) E. Gdulewicz, W. Orłowski, S. Patyra (red.), *25 lat transformacji ustrojowej w Polsce i w Europie Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015.
Bichta T., *System polityczny Macedonii*, (w:) T. Bichta, M. Podolak (red.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Lublin 2012.
Bichta T., Wichmanowski M., *System polityczny Czarnogóry*, (w:) T. Bichta, M. Podolak (red.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Lublin 2012.
Blondel J., *Dual Leadership in the Contemporary World*, (w:) A. Lijphart (red.), *Parliamentary versus Presidential Government*, New York 1992.
Carey J. M., *Presidential versus Parliamentary Government*, (w:) C. Menard, M. M. Shirley, (red.), *Handbook of New Institutional Economics*, Berlin–New York 2005.
Chmaj M., *Powstawanie i funkcjonowanie rządu w III Rzeczypospolitej*, (w:) M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006.

Chorążewska A., *Dualizm egzekutywy i jego konsekwencje:* casus *sporu o reprezentację Polski w Radzie Europejskiej*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010.

Chruściak R., *Zagadnienie pozycji ustrojowej rządu w ZSRR i w innych państwach Europy Wschodniej*, „Studia Konstytucyjne", t. 8 (1990).

Domagała M., *Problematyka systemu rządów w projekcie Konstytucji RP*, (w:) K. Działocha, A. Pułło (red.), *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1998.

Domagała M., *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997.

Dudek D., *Prezydent a rząd – rozdział kompetencji i zadań ustrojowych*, (w:) M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51 Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r.*, Warszawa 2010.

Đukanović D., *Vojvodina u post-jugoslavenskome kontekstu: nastavak suspendiranja autonomie*, „Politička misao", r. 53, nr 2.

Duverger M., *A New Political System Model – Semi-presidential Government*, (w:) A. Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, New York 1992.

Eckhardt K., *Wpływ organów władzy wykonawczej na wewnątrzparlamentarne postępowanie ustawodawcze (w świetle Małej Konstytucji z 1992 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.)*, „Przegląd Sejmowy", nr 3 (2000).

Elgie R., *Models of Executive Politics: A Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-presidential Regimes*, „Political Studies", t. 45, nr 2 (1997).

Elgie R., *The Politics of Semi-Presidentialism*, (w:) R. Elgie (red.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford 1999.

Finci J., *Federalna Republika Bosna i Hercegovina*, „Dijalog", nr 1–2 (2005).

Fink-Hafner D., Ramet S. P., *Slovenia since 1988. Building Democracy and Liberalism*, (w:) S. P. Ramet, D. Fink-Hafner (red.), *Democratic Transition in Slovenia: Value Transformation, Education, and Media*, College Station 2006.

Garliccy A. i L., *Wstęp*, (w:) *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa 1995.

Garlicki L., *Parlament a rząd: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność,* (w:) A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, organizacja i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997.

Garlicki L., *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, (w:) A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.

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., *Modele systemów rządów i ich regulacja konstytucyjna*, (w:) S. Gebethner, R. Chruściak (red.), *Demokratyczne modele ustrojowe w rozwiązaniach konstytucyjnych*, Warszawa 1997.

Gebethner S., *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, (w:) M Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, Warszawa 1997.

Giżyńska M., *Minister, ministerstwo*, (w:) M. Chmaj (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012.

Glajcar R., *Władza wykonawcza w państwie współczesnym – struktura i funkcje*, (w:) M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk (red.), *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji*, Katowice 2014.

Goetz K. H., Wollmann H., *Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison*, „Journal of European Public Policy", t. 8, nr 6 (2011).

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., *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*, (w:) M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997.

Grzybowski M., *Pozycja ustrojowa wiceprezesa Rady Ministrów*, (w:) P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010.

Grzybowski M., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, (w:) M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Białystok 2008.

Grzybowski M., *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, (w:) M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

Grzybowski M., *W kwestii określenia kompetencji Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo", nr 5 (1995).

Gwiżdż A., *Rada Ministrów i administracja rządowa. Uwagi o przepisach rozdziału VI Konstytucji RP*, „Biuletyn Służby Cywilnej", nr 5–6 (1997).

Gwiżdż A., *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 roku)*, (w:) M. Kruk (red.), *„Mała konstytucja" w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993.

Jackowicz J., *Wstęp*, (w:) *Konstytucja Macedonii*, przeł. T. Wójcik, Warszawa 1999.

Jarentowski M., *Mieszany system rządów – definicje*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.

Jarentowski M., *System rządów Polski a modele systemów rządów*, (w:) M. Drzonek, A. Wołek (red.), *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, Kraków–Nowy Sącz 2009.

Jaskiernia J., *Systemy rządu państw Europy Środkowej i Wschodniej*, (w:) K. Complak (red.), *Europa Wschodnia – Ameryka Łacińska. Pozycja jednostki i system rządu*, Wrocław 2002.

Juchniewicz J., *Prezes Rady Ministrów*, (w:) M. Chmaj (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012.

Juchniewicz J., *Rada Ministrów*, (w:) M. Chmaj (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012.

Kožar A., *Uloga civilnog adlatusa u upravljanju Bosnom i Hercegovinom*, (w:) E. Mutapčić (red.), *Zbornik radova naučnog skupa: Ustavno pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910–2010)*, Tuzla 2010.

Kruk M., *System rządów w Konstytucji RP*, (w:) W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 2008.

Kruk M., *Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.

Krukowska A., *Nietypowy federalizm serbsko-czarnogórski*, „Wschodnioznawstwo", nr 1 (2007).

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., *Wpływ powszechnych wyborów prezydenckich na system partyjny w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010.

Kulig A., *Rada Ministrów*, (w:) P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2008.

Kulig A., *Reguła większości a powoływanie rządu w wybranych systemach parlamentarnych*, (w:) P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010.

Linz J., *Wady systemu prezydenckiego*, (w:) P. Śpiewak (red.), *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, Warszawa 2005.

Mikucka-Wójtowicz D., *Przesłanki wyboru i funkcjonowanie reżimów semiprezydenckich w Serbii i Chorwacji w latach dziewięćdziesiątych*, „Studia Polityczne", nr 26 (2010).

Mikuli P., *System rządów w Republice Macedonii*, (w:) K. Trzciński (red.), *Państwo w świecie współczesnym*, Warszawa 2006.

Mistygacz M., *Rola rządu w procesie ustawodawczym (w systemie parlamentarnym)*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.

Mistygacz M., *Rządowa inicjatywa ustawodawcza po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Studia Politologiczne", nr 18 (2010).

Młynarska-Sobaczewska A., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Macedonii*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010.

Mojak R., *Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy", nr 3 (2008).

Mojak R., *Prawnoustrojowa instytucjonalizacja odpowiedzialności politycznej ministrów przed Prezesem Rady Ministrów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, (w:) P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2010.

Mojak R., *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, (w:) A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2002.

Mojak R., *Władza wykonawcza – Rada Ministrów i administracja rządowa*, (w:) E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2015.

Mołdawa T., *Konstytucjonalizm państw Europy Środkowo-Wschodniej*, (w:) T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003.

Mołdawa T., *Odpowiedzialność gabinetów i kryzysy rządowe – doświadczenia krajów Europy Zachodniej*, (w:) T. Mołdawa (red.), *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciolecie profesora Eugeniusza Zielińskiego*, Warszawa 1999.

Mordwiłko J., *W sprawie aspektów prawnych wiążących się z powoływaniem i odwoływaniem rządu*, „Przegląd Sejmowy", nr 5 (2007).

Nikolić P., *Struktura i sposób wybierania ciał przedstawicielskich w Jugosławii*, „Państwo i Prawo", nr 8–9 (1974).

Nikolić P., *System skupsztyński w Jugosławii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", nr 2 (1974).

Olchowski J., *System polityczny Bośni i Hercegowiny*, (w:) T. Bichta, M. Podolak (red.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Lublin 2012.

Orłowski W., *Zasada podziału władzy i jej realizacja*, (w:) E. Gdulewicz (red.), *Konstytucyjny system organów państwowych*, Lublin 2015.

Panagiotou R., *FYROM's transition: On the road to Europe?*, „Journal of Southern Europe and the Balkans", t. X, nr 1 (2008).

Pardyka Ł., *Systemy konstytucyjne państw postjugosłowiańskich*, (w:) J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2003.

Patyra S., *Konstruktywne wotum nieufności jako formuła tworzenia i dymisji Rady Ministrów*, „Przegląd Sejmowy", nr 1 (2001).

Patyra S., *Republika Słowenii*, (w:) E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, t. II, Lublin 2002.

Pavlica B., *Albanska manjina u Republici Makedoniji – od međuetničkih sukoba do albanskog terorizma: 1991–2001*, „Teme – Časopis za Društvene Nauke", nr 4 (2004).

Poulard J. V., *The French Double Executive and the Experience of Cohabitation*, „Political Science Quarterly", t. 105, nr 2 (1990).

Protsyk O., *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*, „Political Studies", t. 54, nr 2 (2006).

Pułło A., *„Podział władzy". Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy", nr 3 (1993).

Pułło A., *Nauka o podziale władz a tradycyjna typologia formy rządów*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Studia Prawnoustrojowe", nr 2 (1990).

Pułło A., *Problematyka stosunków między legislatywą a egzekutywą w pracach amerykańskiej konwencji konstytucyjnej z 1787 roku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Mikołaja Kopernika. Prawo", t. XXIV (1985).

Pułło A., *System prezydencki*, (w:) M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów*, Warszawa 1997.

Raadt J. de, *Contestable constitutions: Ambiguity, conflict, and change in East Central European dual executive systems*, „Communist and Post-Communist Studies", t. 42, nr 1 (2009).

Rakić-Vodinelić V., *Anatomija razaranja treće državne vlasti u Srbiji*, „HERETICUS – Časopis za preispitivanje prošlosti", nr 1 (2010).

Riggs F. W., *Presidentialism: A Problematic Regime Type*, (w:) A. Lijphart (red.), *Parliamentary versus Presidential Government*, New York 1992.

Rose R., *Prime Ministers in Parliamentary Democracies*, „West European Politics", t. 14, nr 2 (1991).

Rzegocki P., *Macedonia*, (w:) M. Barański (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Katowice 2005.

Sarnecki P., *Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999.

Sarnecki P., *Uwagi o systemie parlamentarnym*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.

Sarnecki P., *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, (w:) A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2002.

Sedelius T., Ekman J., *Intra-executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semipresidentialism in Central and Eastern Europe*, „Government and Opposition", t. 45, nr 4 (2010), s. 505–530.

Sedelius T., Mashtaler O., *Two decades of semi-presidentialism: issues of intra-executive conflict in Central and Eastern Europe 1991–2011*, „East European Politics", t. 29, nr 3 (2013).

Shugart M., *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*, „French Politics", t. 3, nr 3 (2005).

Siaroff A., *Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction*, „European Journal of Political Research", t. 42, nr 3 (2003).

Składowski K., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Chorwacji*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010.

Smerdel B., *Odgovornost Vlade u Europskom kontekstu: Kako europske (parlamentarne) institucije „Rade svoj posao"*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu", t. 60, nr 3–4 (2010).

Smerdel B., *Ustrojstvo vlasti Republike Hrvatske. Nova ustavna rješenja i njihovi izgledi*, „Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu", t. 51, nr 1 (2001).

Sokół W., *System polityczny Słowenii*, (w:) T. Bichta, M. Podolak (red.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Lublin 2012.

Stepan A., Skach C., *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism*, „World Politics", t. 46, nr 1 (1993).

Stepan A., Skach C., *Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective*, (w:) J. Linz, A. Valenzuela (red.), *The Failure of Presidential Democracy: Comprative Perspective*, Baltimore 1994.

Szymanek J., *„Premierowska" odmiana systemu parlamentarnego*, (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.

Szymanek J., *Modele systemu rządów (wstęp do analizy porównawczej)*, „Studia Prawnicze", nr 3 (2005).

Szymanek J., *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy", nr 1 (2007).

Trkulja J., *Alternativna rešenja statusa Kosova i Metohije*, „HERETICUS – Časopis za preispitivanje prošlosti", nr 3/4 (2007).

Turek M., *System prezydencki w praktyce politycznej USA*, (w:) J. Szymanek (red.), *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, Warszawa 2014.

Winczorek P., *Wstęp*, (w:) *Konstytucja Republiki Słowenii*, wyd. II, Warszawa 2009.

Wiszowaty M., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Słowenii*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010.

Witkowski Z., *Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, (w:) Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002.

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., *Instytucja Rządu Republiki Czarnogóry w systemie organów władzy,* „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej. Studia i prace", nr 1(5) (2011).

Wojnicki J., *Instytucja Rządu Republiki Serbii*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", nr 2–3 (2010).

Wojnicki J., *Parlamentaryzm czy semiprezydencjalizm – spór o wybór formy ustroju*, (w:) T. Mołdawa (red.), *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2003.

Wojnicki J., *Pozycja Prezesa Rady Ministrów (w świetle Konstytucji z 1997 r. oraz praktyki konstytucyjnej)*, „Studia Politologiczne", t. 18 (2010).

Wojnicki J., *Rząd Republiki Słowenii w systemie organów władzy państwowej*, (w:) S. Sulowski, J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*, Warszawa 2013.

Wojtyczek K., *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczłonowa*, „Państwo i Prawo", nr 12 (2001).

Wronkowska S., *Czy Rzeczpospolita jest państwem prawnym?* (w:) S. Wronkowska (red.), *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995.

Wybranowski D., *Tradycje historyczne władzy wykonawczej i jej ewolucja w wybranych państwach Bałkanów Zachodnich po 1989 roku (Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Serbia, Czarnogóra)*, (w:) M. Drzonek, A. Wołek (red.), *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, Kraków–Nowy Sącz 2009.

Zakrzewski W., *Ewolucja struktury rządu w wysoko rozwiniętych państwach burżuazyjno-demokratycznych*, „Studia Prawnicze", nr 1–3 (1981).

Zaleśny J., *Konstytucyjne koncepcje odpowiedzialności*, (w:) M. Kruk (red.) *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2006.

Żukiewicz P., *Przywództwo polityczne w Serbii po przemianach ustrojowych I dekady XXI wieku*, (w:) A. Kasińska-Metryka (red.), *Dylematy współczesnego przywództwa w Europie. Analiza na wybranych przykładach*, Kielce 2014.

DR HAB. PRZEMYSŁAW ŻUKIEWICZ

Pracownik Instytutu Politologii na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego, *visiting fellow* w School of Law and Government na irlandzkim Dublin City University, członek Zarządu Głównego Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych. Autor sześciu książek i kilkudziesięciu artykułów naukowych. Specjalizuje się w problematyce przywództwa politycznego, systemów politycznych państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz polityki transportowej. Kierował projektami bądź uczestniczył w realizacji grantów Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Narodowego Programu Rozwoju Humanistyki. Laureat nagród Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych: pierwszej nagrody za najlepszą rozprawę doktorską w zakresie nauk o polityce (2011) oraz wyróżnienia w konkursie na najlepszą książkę politologiczną roku (2014). Czechofil i miłośnik kolei.
Strona internetowa: www.zukiewicz.eu.