

*Konrad Składowski** <https://orcid.org/0000-0003-3199-7440>

TRYB POWOŁYWANIA RZĄDU W CHORWACJI UWAGI NA TLE KRYZYSU RZĄDOWEGO W 2015 R.

Streszczenie. Artykuł poświęcony jest trybowi powoływania rządu w Republice Chorwacji. Przepisy Konstytucji chorwackiej tryb ten określają w dość wąskim zakresie. W praktyce doprowadziło to do kryzysu rządowego po wyborach w 2015 r. Ostatecznie doszło do powołania rządu w tym czasie. Jednakże w toku stosowania przepisów konstytucji pojawiają się istotne problemy związane z interpretacją jej postanowień. Artykuł przybliża tę problematykę.

Słowa kluczowe: Rząd, Chorwacja, Parlament, Prezydent

THE PROCEDURE FOR APPOINTING A GOVERNMENT IN CROATIA. REMARKS ON THE BACKGROUND OF THE GOVERNMENT CRISIS OF 2015

Abstract. The article is devoted to the procedure of appointing the government in the Republic of Croatia. The provisions of the Croatian Constitution define this procedure in a rather narrow scope. In practice, this led to a government crisis after the 2015 elections. A government was finally formed at that time. However, in the course of applying the provisions of the Constitution, there were significant problems related to the interpretation of its provisions. The article brings this issue closer.

Keywords: Government, Croatia, Parliament, President

Pan Profesor Tadeusz Szymczak w swoich badaniach naukowych wiele uwagi poświęcił ustrojowi Jugosławii. Był pierwszym z polskich konstytucjonalistów, który w szerokim zakresie zajął się analizą rozwiązań ustrojowych w państwie Słowian południowych. Efektem jego prac była znacząca monografia *Jugosławia państwo federacyjne* (Szymczak 1982). Wybór tematu opracowania, w tomie dedykowanym pamięci Profesora Szymczaka, podyktowany został chęcią nawiązania do jego spuścizny.

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, kskladowski@wpia.uni.lodz.pl

„We współczesnym państwie rząd jest tym czynnikiem, którego pozycja ustrojowa, organizacja i wynikająca z tego skuteczność funkcjonowania w dużej mierze przesądza o efektywności przyjętego systemu politycznego” (Patyra 2002, 5). Do tego, niewątpliwie trafnego, sądu należy dodać jeszcze jedną uwagę. Rząd, aby mógł pełnić swoją rolę efektywnie, musi być zdolny do skutecznego działania. Tę cechę zapewnia mu poparcie większości parlamentarnej. Tym samym dla jego utworzenia i zdolności do działania niezwykle istotne jest nie tylko wykreowanie w drodze wyborów większości parlamentarnej, lecz również istnienie racjonalnego i efektywnego trybu jego powołania przewidzianego przepisami konstytucji.

Konstytucja Chorwacji dostarcza nam w tym zakresie interesującego materiału do przeprowadzenia analizy, szczególnie w kontekście kryzysu rządowego, do którego doszło po wyborach w 2015 r. Artykuł poświęcony zostanie analizie chorwackich norm konstytucyjnych przy zastosowaniu metody formalno-dogmatycznej, na tle praktyki politycznej w Chorwacji w 2015 r. Po okresie pełnienia urzędu Prezydenta Republiki Chorwacji przez Franja Tuđmana (1990–1999¹) doszło do przesilenia politycznego², co zaowocowało dwiema poważnymi nowelizacjami Konstytucji – z lat 2000 i 2001³. Konsekwencją przyjętych nowel była całkowita zmiana systemu rządów. System półprezydencki, który w literaturze chorwackiej był oceniany jako podobny do systemu francuskiego (Bačić 2012, 36), został zastąpiony systemem parlamentarno-gabinetowym, „z nadal widoczną komponentą prezydencką” (Garlicki, Garlicka 2007, 12). Jedną z charakterystycznych cech parlamentarnego systemu rządów jest legitymizacja rządu wynikająca z układu sił politycznych reprezentowanych w parlamencie (Grzybowski 2006, 10). Nowela konstytucji doprowadziła do zmiany trybu powoływania rządu. Stanowiło to, obok likwidacji izby wyższej (Skłodowski 2010, 155) i zmiany pozycji ustrojowej Prezydenta Republiki, najdonioślejszą zmianę dotychczasowego systemu rządów.

Od czasu noweli konstytucyjnej z 2000 r. inwestytura rządu należy do jednoizbowego parlamentu – Saboru. Jednocześnie warto zauważyć, że wprowadzony w Konstytucji tryb powoływania rządu od początku w literaturze przedmiotu budził pewne wątpliwości interpretacyjne (Smerdel, Sokol 2006, 382), które z całą mocą objawiły się w czasie kryzysu rządowego po wyborach do Saboru przeprowadzonych w 2015 r. Kryzys ten doprowadził do sformułowania licznych pytań

¹ W 1990 r. Tuđman objął funkcję Przewodniczącego Prezydium Socjalistycznej Republiki Chorwacji, co w tamtym czasie stanowiło odpowiednik głowy państwa. Pierwsze powszechne wybory Prezydenta Republiki odbyły się w 1992 r. Prezydent Tuđman zmarł w 1999 r.

² Po śmierci Tuđmana przeprowadzono wybory prezydenckie i parlamentarne, w których opozycja odniosła sukces. Prezydentem został reprezentant opozycji Stipe Mesić, a w parlamencie partie opozycyjne wobec Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (HDZ) uzyskały większość konstytucyjną. Z formalnoprawnego punktu widzenia, rzecz jasna, to wybory do parlamentu umożliwiły przeprowadzenie zmian ustrojowych. Jednakże w sensie politycznym pierwsza dekada niepodległości Chorwacji może być uznawana za erę Tuđmana.

³ Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine” 2000 broj 113; Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine” 2001 broj 28.

i wątpliwości dotyczących interpretacji przepisów konstytucji. Odpowiedzi na nie po części udzieliła praktyka polityczna tamtego okresu, jednakże wiele z nich pozostaje do dzisiaj bez odpowiedzi, budząc rozbieżne oceny w poglądach doktryny oraz osób piastujących funkcje publiczne i chorwackich polityków. Wątpliwości te pozostają do dzisiaj aktualne, ponieważ kryzys rządowy z 2015 r., choć sprowokował do formułowania poglądów o konieczności zmiany chorwackiej Konstytucji, nie doprowadził do tego. Również praktyczne rozwiązania, jakie zostały wtedy przyjęte, nie rozwiewają licznie powstałych wątpliwości dotyczących interpretacji norm konstytucyjnych i regulaminowych. Podjęcie tej kwestii jest więc w Chorwacji wciąż aktualnym problemem konstytucyjnym.

Charakterystyczne dla systemu parlamentarno-gabinetowego jest przyjęcie rozwiązania, że wybory parlamentarne stanowią preludium do procesu powołania nowego rządu. W związku z tym istotne znaczenia ma także kwestia zwołania parlamentu na pierwsze posiedzenie po wyborach. W chorwackiej Konstytucji kwestię tę reguluje art. 74 ust. 2⁴: „Pierwsze posiedzenie Chorwackiego Saboru odbywa się nie później niż dwudziestego dnia po wyborach”. Obowiązek ten Konstytucja powierza Prezydentowi Republiki (art. 98). Wybory do Saboru odbyły się 8 listopada 2015 r. Prezydent zwołał Sabor na pierwsze posiedzenie 3 grudnia 2015 r. Jak widać, termin konstytucyjny nie został zachowany. Warto zauważyć, że niedochowywanie tego terminu przez kolejnych prezydentów jest stałą praktyką. Zwłoka ta spowodowana była najczęściej chęcią uzyskania dłuższego czasu na prowadzenie konsultacji politycznych w celu wyłonienia większości rządzącej. Po wyborach w 2007 r. od dnia wyborów do dnia pierwszego posiedzenia Saboru minęło aż 47 dni (Składowski 2013, 187–188). Od chwili nowelizacji konstytucji w 2000 r. tylko w jednym przypadku, w 2011 r., po wyborach prezydent zwołał Sabor z zachowaniem terminu.

Po wyborach parlamentarnych w 2015 r. doszło do sytuacji, w której dwie największe siły polityczne Chorwacji, czyli prawicowa Koalicja Patriotyczna i centro-lewicowa koalicja Chorwacja Rośnie, uzyskały zbliżony wynik i w liczbie zdobytych głosów, i w liczbie uzyskanych mandatów. Obie formacje polityczne mogły liczyć na 59 deputowanych w 151-osobowym parlamencie. Trzecią siłą w Saborze okazała się debiutująca formacja polityczna o nazwie MOST, wywodząca się z działaczy samorządowych, która uzyskała 19 mandatów. Doprowadziło

⁴ Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine” 1990 broj 56, 1997 broj 135, 1998 broj 08, 2000 broj 113, 2000 broj 124, 2001 broj 28, 2001 broj 41, 2001 broj 55, 2010 broj 76, 2010 broj 85, 2014 broj 05. W Konstytucji Chorwacji dostępnej w języku polskim na stronie: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/chorwacja.html, stosowny artykuł nosi numer 73. Ta różnica w numeracji artykułów wynika z tego, że w toku kolejnych nowelizacji konstytucji chorwacki ustrojodawca zmienia również numery poszczególnych artykułów. Co ciekawe, na stronie chorwackiego sądu konstytucyjnego tekst jednolity konstytucji zawiera numerację wcześniejszą, w przypisach zaś są podawane numery artykułów ustalonych nowelizacją z 2001r. Stąd w tekście konstytucji znajduje się artykuł nr 109a, a pod treścią przepisu możemy przeczytać, że zgodnie z nowelą z 2001 r. jest to art. 111. W pracy stosuję zasadę przywoływania wyłącznie aktualnej numeracji artykułów konstytucji. Ostatnia zmiana numeracji miała miejsce w 2001 r.

to trudności z wykreowaniem większości parlamentarnej i tym samym większości rządzącej. MOST, stanowiąc luźne organizacyjnie środowisko, zdecydowanie opowiadał się za stworzeniem wielkiej koalicji z dwoma dominującymi partnerami, na co nie chciały się zgodzić główne podmioty obu koalicji, czyli prawicowa HDZ (Chorwacka Wspólnota Demokratyczna) i lewicowe SDP (Socjaldemokratyczna Partia Chorwacji)⁵.

Chorwacka Konstytucja nie wskazuje momentu, który rozpoczyna procedurę powołania rządu. Jeżeli do tej procedury dochodzi po wyborach, naturalne jest przyjęcie, że moment pierwszego posiedzenia parlamentu daje początek temu procesowi. W polskiej regulacji konstytucyjnej pierwsze posiedzenie nie tylko jest momentem rozpoczęcia kadencji Sejmu, lecz również rozpoczyna bieg terminu dla procedury powoływania rządu. W Chorwacji nie ma takiej regulacji, co oznacza, że fundamentalne znaczenie dla powołania rządu ma kwestia ukonstytuowania się Saboru. Zgodnie z art. 74 ust. 3 Konstytucji: „Chorwacki Sabor konstituuje się na pierwszym posiedzeniu poprzez wybór Przewodniczącego większością głosów obecnych deputowanych”. Jednocześnie ani Konstytucja, ani regulamin parlamentu nie wskazują, jaką większością dokonuje się wyboru Przewodniczącego Saboru. Oznacza to, że wyboru tego dokonuje się zwykłą większością głosów.

Sabor, który zebrał się na pierwsze posiedzenie 3 grudnia 2015 r., nie zdołał wyłonić większości i tym samym nie dokonał wyboru Przewodniczącego Saboru, a więc nie doszło do ukonstytuowania się Saboru. Pojawił się w tym momencie problem, kto w tych okolicznościach uprawniony jest do inicjowania dalszych prac parlamentu. Zgodnie z art. 4 Regulaminu Saboru⁶ pierwszemu posiedzeniu Saboru, do czasu wyboru Przewodniczącego, przewodniczy Przewodniczący Saboru poprzedniej kadencji, a jeśli jest on nieobecny, najstarszy wiekiem deputowany. W literaturze rozwiązanie to poddawane jest krytyce: wskazuje się, że poprzedni Przewodniczący może nie uzyskać mandatu, a regulamin nie precyzuje, czy w tej sytuacji także powinien on przewodniczyć Saborowi. Tym samym tzw. rozwiązanie rezerwowe, które powierza przewodniczenie najstarszemu deputowanemu, jest oceniane jako lepsze (Podolnjak 2018, 71–72). Nie budziło wątpliwości, że osoba przewodnicząca pierwszemu posiedzeniu Saboru może zarządzić przerwę w obradach, wątpliwość natomiast dotyczyła tego, kto może dokonać ponownego zwołania Saboru w celu kontynuowania posiedzenia.

Praktyka rozstrzygnęła, że czyni to Prezydent Republiki, w tym przypadku Prezydent Kolinda Grabar-Kitarović, która zwołała Sabor na dzień 28 grudnia

⁵ W Chorwacji HDZ i SDP są dominującymi partiami politycznymi od początku lat dwięćdziesiątych XX w. Wprawdzie na chorwackiej scenie politycznej pojawiają się również inne ugrupowania, a część z nich jest równie stara jak dwie największe partie, to można uznać, że chorwacka scena polityczna od dawna ma charakter dwubiegunowy. Więcej na temat kształtowania się chorwackich partii politycznych zob. Krysieniel, Wojnicki 2009, 88–102.

⁶ Poslovnik Hrvatskoga Sabora, „Narodne novine” 2013 broj 81 ze zm. https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poslovnik-HS_procisceni-tekst-11_2020.pdf (dostęp: 2.02.2023).

2015 r. Rozwiązanie to wydaje się kontrowersyjne: po pierwsze, nie znajduje potwierdzenia w przepisach chorwackiego prawa parlamentarnego, po drugie zaś budzi wątpliwość z punktu widzenia zasady autonomii parlamentu, która to zasada ma w Chorwacji ugruntowaną pozycję (Bačić 2006, 207). Kolejną nierozstrzygniętą wątpliwością jest termin, na jaki można zarządzić przerwę w obradach. Precedensowa sytuacja sprawiła, że na to pytanie nie sposób dać odpowiedzi opartej na przepisach prawa. Przyznając to prawo Prezydentowi, dalsze działanie Saboru uzależnia się od decyzji głowy państwa i tylko od jego dobrej woli zależy, czy w ogóle i w jakim terminie się na to zdecyduje. Stanowić to może poważne zagrożenie dla możliwości działania władzy ustawodawczej i moim zdaniem stanowi naruszenie zasady podziału władz. Sądzę, że Sabor mógłby sprecyzować tę materię drogą nowelizacji swojego Regulaminu. W tamtym momencie, ze względu na niemożność ukonstytuowania się Saboru, było to niemożliwe. Warto w tym miejscu zaznaczyć ponadto, że konstytucja nie daje prezydentowi możliwości rozpisania nowych wyborów, gdyby kryzys związany z ukonstytuowaniem się Saboru trwał nadal. Jednocześnie sytuacja taka może prowadzić do trwałego problemu niemożności rozpoczęcia procedury powołania nowego rządu po przeprowadzonych wyborach.

Gdy posiedzenie zwołane na 3 grudnia nie doprowadziło do wyboru Przewodniczącego Saboru, pojawiła się wątpliwość, czy dojdzie do utworzenia większości rządzącej i jak w tej sytuacji powinien zachować się Prezydent Republiki. Pierwsza wątpliwość dotyczyła kwestii omówionej powyżej, druga natomiast odnosiła się do sytuacji, gdy dojdzie do ukonstytuowania się Saboru poprzez wybór Przewodniczącego, ale nie będzie to szło w parze z możliwością wyłonienia większości zdolnej uchwalić rządowi wotum zaufania. W tej sytuacji Prezydent Republiki rozpoczęła intensywne konsultacje polityczne, starając się wyrzucić presję na partie parlamentarne w celu osiągnięcia przez nie porozumienia. Ze względu na rozbieżne opinie co do treści obowiązującego prawa presja ta przez część polityków i komentatorów traktowana była jako inspirowana politycznymi interesami obozu politycznego pani Prezydent, jako polityczki wywodzącej się z szeregów HDZ. Główne wątki debaty dotyczyły interpretacji przepisów konstytucji regulujących tryb powoływania rządu.

Art. 110. Skład Rządu proponuje osoba, której Prezydent Republiki powierzył misję tworzenia Rządu.

Natychmiast po utworzeniu Rządu, a najpóźniej w ciągu 30 dni od przyjęcia misji jego tworzenia, osoba desygnowana ma obowiązek przedstawić program i skład Rządu Chorwackiemu Saborowi i wnieść o uchwalenie wotum zaufania.

Rząd obejmuje obowiązki po udzieleniu mu wotum zaufania większością głosów wszystkich deputowanych Chorwackiego Saboru.

Art. 111. Jeśli osoba desygnowana nie utworzy Rządu w ciągu 30 dni od daty przyjęcia misji, Prezydent Republiki może przedłużyć jej misję najdłużej o kolejne 30 dni.

Jeśli i w tym terminie osoba desygnowana nie zdoła utworzyć Rządu albo jeśli Chorwacki Sabor nie udzieli wotum zaufania zaproponowanemu Rządowi, Prezydent Republiki powierza misję utworzenia Rządu innej osobie.

Art. 112. Jeśli Rząd nie zostanie powołany zgodnie z art. 110 i 111 Konstytucji, Prezydent Republiki powołuje tymczasowy Rząd pozapartyjny i jednocześnie zarządza przedterminowe wybory do Chorwackiego Saboru.

Art. 98. Prezydent Republiki:

– powierza misję utworzenia Rządu osobie, która, uwzględniając rozkład mandatów w Chorwackim Saborze i odbyte konsultacje, cieszy się zaufaniem większości wszystkich deputowanych.

W polskiej literaturze wskazuje się, że tryb powołania rządu w Chorwacji obejmuje dwa etapy: prezydencki i parlamentarny (Karp, Grzybowski 2007, 55). Niektórzy autorzy etap prezydencki dzielą na dwa: wstępny – związany z desygnowaniem kandydata na premiera i ostateczny – kończący się powołaniem rządu przez prezydenta (Jarentowski 215, 167). W pierwszym to prezydent wskazuje kandydata na premiera. Zgodnie z art. 98 Konstytucji powinien to uczynić po przeprowadzeniu konsultacji politycznych, powierzając zadanie tworzenia rządu osobie cieszącej się poparciem większości. Jak słusznie wskazano w literaturze, chorwacki ustrojodawca nie wskazał, w jaki sposób to poparcie miałoby być weryfikowane (Żukiewicz 2017, 76). Nader niejasne jest, w jaki sposób potencjalny kandydat na premiera miałby uwiarygodnić, z punktu widzenia formalnego, posiadanie poparcia większości, a także to, czy prezydent ma prawo oceniać wiarygodność takich deklaracji politycznych. W toku kryzysu rządowego w 2015 r. odpowiedź na to pytanie miała zasadnicze znaczenie ze względu na to, że w toku prowadzonych konsultacji przedstawiciele dwóch największych ugrupowań w Saborze deklarowali publicznie, że są w stanie zgromadzić stosowne poparcie. Ostatecznym testem jest, rzecz jasna, konieczność uzyskania wotum zaufania od parlamentu, jednakże decyzja prezydenta o powierzeniu misji tworzenia rządu określonej osobie ma kapitalne znaczenie, gdyż chorwacka konstytucja nie przewiduje etapu tworzenia rządu samodzielnie realizowanego przez parlament. Oznacza to, że w przypadku trwałego konfliktu między większością parlamentarną a prezydentem ten ostatni, naruszając wprawdzie przepisy Konstytucji, może uniemożliwić skuteczne powołanie rządu i doprowadzić do przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Jak widać z przywołanych przepisów, procedurę powołania rządu można też podzielić na podstawową (art. 110 Konstytucji) i rezerwową (art. 111 Konstytucji). Jeżeli osoba desygnowana przez Prezydenta nie zdoła uzyskać wotum zaufania, Prezydent powierza to zadanie innej osobie. Należy przyjąć, że i w tym przypadku wiąże Prezydenta art. 98 Konstytucji, tak więc kolejnym kandydatem także powinna być osoba posiadająca poparcie większości deputowanych. Niejasne jest, w jakim terminie nowy kandydat powinien wystąpić o wotum zaufania do Saboru.

W literaturze podnosi się, że *per analogiam* powinno to być również 30 dni, ale nie jest jasne, czy prezydent może przedłużyć ten termin o kolejne 30 dni (Smerdel, Sokol 2006, 381).

Pominąwszy sytuację, w której prezydent narusza konstytucję, nadal stoi my wobec wątpliwości interpretacyjnych odnośnie do przywołanych przepisów. W toku dyskursu politycznego i eksperckiego, który miał miejsce w 2015 r., pojawiły się dwa stanowiska.

Pierwsze reprezentowane było przede wszystkim przez przedstawicieli dwóch największych partii politycznych, lecz również przez byłego Prezydenta Republiki Iva Josipovića (Podolnjak 2018, 73–74). Zgodnie z nim Prezydent powinien powierzyć misję tworzenia rządu kandydatowi, który ma szanse sformułowania gabinetu, nawet jeśli nie ma pewności, czy stoi za nim większość parlamentarna. Uważam, że za poglądem tym przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze, Konstytucja Chorwacji przewiduje 30-dniowy termin dla kandydata na premiera na sformułowanie gabinetu i zwrócenie się do Saboru o wotum zaufania. Co więcej, w art. 111 Konstytucja daje Prezydentowi możliwość przedłużenia tego terminu o kolejne 30 dni. Ustrojodawca zakłada więc możliwość wystąpienia pewnych perturbacji w toku tworzenia rządu. W innym przypadku przedłużenie terminu na jego powołanie byłoby zbędne. Wprawdzie w kontekście art. 98 Konstytucji można uznać, że perturbacje te powinny mieć raczej charakter „uzgodnień personalnych”, a nie polityczno-programowych, gdyż inaczej kandydat nie posiadałby poparcia większości, jednakże, jak uczy doświadczenie wielu państw, w świecie polityki sprawy personalne często są ściśle połączone z programowymi i innymi o politycznym rodowodzie. Po drugie, za tym rozwiązaniem przemawia, moim zdaniem, logika systemu parlamentarno-gabinetowego, w którym władza ustawodawcza ma decydujący i ostateczny głos w sprawie powołania rządu. Chorwackie rozwiązania konstytucyjne praktycznie nie przewidują możliwości powołania rządu mniejszościowego, a w każdym razie bez akceptacji prezydenckiej. Dlatego uważam, że traktowanie wskazania kandydata na premiera za obowiązek Prezydenta stwarza dodatkową szansę dla Saboru na wykreowanie rządu, choćby mniejszościowego.

Drugie stanowisko poparła część uznanych badaczy chorwackiego prawa konstytucyjnego (Podolnjak 2018, 74). Zasadniczo ich argumentacja sprowadzała się do konstatacji, że Konstytucja Chorwacji nakłada na prezydenta, na tym etapie postępowania, obowiązek powierzenia misji tworzenia rządu nie względnemu zwyczajcy wyborów, ale temu, który ma zaufanie co najmniej 76 deputowanych⁷. Konstytucja wyraźnie zobowiązuje prezydenta do powierzenia misji tworzenia

⁷ Kilku profesorów prawa w wywiadach prasowych prezentowało takie stanowisko. Profesor Vladimir Šeks w wywiadzie dla gazety „Večernji List”: „Predsjednica neće dati mandat relativnom pobjedniku, već onome tko ima povjerenje 76 zastupnika” (Večernji.hr (vecernji.hr), dostęp: 2.02.2023), podobnie profesor Branko Smerdel: „I Milanović i Karamarko pokazuju da im ni Ustav ni zakoni nisu važni” (Večernji.hr (vecernji.hr), dostęp: 2.02.2023).

rządu kandydatowi posiadającemu poparcie większości deputowanych. 30-dniowy termin konstytucyjny na przedstawienie programu rządu i jego składu oraz zwrócenie się do Saboru o wotum zaufania należy traktować jako czas na ustalanie detali, a nie na poszukiwanie większości. Podobny charakter ma 30-dniowy termin fakultatywny przewidziany w art. 111 Konstytucji⁸. Stanowisko tych przedstawicieli doktryny przeważało w odniesieniu do interpretacji stosownych norm konstytucyjnych. Prezydent Grabar-Kitarović, deklarując, że jeśli nie dojdzie do wykreowania większości, zdecyduje się na powołanie rządu pozapartyjnego i rozpisanie nowych wyborów parlamentarnych, wpłynęła na przyspieszenie negocjacji politycznych i ostatecznie na powołanie koalicji rządowej z udziałem prawicowej Koalicji Patriotycznej i MOST-u. W ocenie części partii politycznych Prezydent nie sprzyjała negocjacom politycznym, ale przede wszystkim prezentowała gotowość powołania rządu pozapartyjnego (Podolnjak 2018, 74). 23 grudnia 2015 r. Prezydent desygnowała na premiera Tihomira Oreškovića, a prawie dwa miesiące później, 22 stycznia 2016 r., Sabor udzielił jego rządowi wotum zaufania. Jak widać, 60-dniowy termin na negocjacje „detali” koniecznych do stworzenia rządu został maksymalnie wykorzystany. Kryzys z powołaniem rządu został zażegnany.

Z politycznego punktu widzenia sukces był jednak doraźny. Jeszcze w tym samym roku, 16 czerwca, Sabor przegłosował wobec rządu wotum nieufności, notabene na wniosek jednej z partii go tworzących. Doprowadziło to do przedterminowych wyborów parlamentarnych, po których doszło do powołania rządu bez szczególnych problemów. Z punktu widzenia konstytucyjnego kryzys rządowy z 2015 r. obnażył niedoskonałości chorwackiej regulacji konstytucyjnej. Pojawiło się wiele wątpliwości, których w przeciwieństwie do opisanych powyżej nie rozstrzygnięto w drodze praktyki, gdyż doszło do przesilenia politycznego. Niemniej w doktrynie chorwackiej te wątpliwości są nadal podnoszone.

Warto zauważyć, że równie wiele niejasności dotyczy procedury powoływania rządu w przypadku, gdy jego dymisja jest konsekwencją uchwalenia wotum nieufności. Konstytucja nie określa jednoznacznie, kto w tej sytuacji jest uprawniony do wskazania kandydata na premiera, choć wydaje się, że przy braku innej normy, należy uznać, iż powinien być to Prezydent. Zdaniem chorwackiej doktryny nie jest jasne, czy w tej sytuacji powinny mieć zastosowanie i w jakim zakresie przepisy o powołaniu rządu po wyborach, szczególnie gdy Sabor w trybie regulaminowym podejmie uchwałę o wyrażeniu wotum zaufania jednej osobie, a prezydent desygnuje jako kandydata na premiera kogoś innego (szerzej zob. Składowski 2013, 305–306). Na rozstrzygnięcie tych wątpliwości trzeba będzie poczekać do czasu kolejnego kryzysu rządowego, który znajdzie rozwiązanie w drodze praktyki

⁸ Argumentację tę przytoczyła profesor Sanja Barić: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/sanja-baric-predsjednici-kolindi-grabar-kitarovic-cu-u-ponedjeljak-savjetovati-ako-nitko-ne-sku-pi-76-potpisa-mora-raspisati-nove-izbore-196630> (dostęp: 2.02.2023).

konstytucyjnej. W 2013 r. pisałem na temat chorwackiej procedury powoływania rządu: „W sytuacji dużej fragmentaryzacji politycznej i występowania głębokich antagonizmów między partiami parlamentarnymi uniemożliwiających im współpracę, może to prowadzić do trwałego kryzysu rządowego i politycznego w państwie” (Składowski 2013, 304). Od tej chwili minęło dziesięć lat i praktyka polityczna dowodzi, że jest to możliwe. Chociaż problem ten jest dostrzegany przez chorwacką doktrynę i zapewne część klasy politycznej, nie podjęto do tej pory próby zmiany regulacji konstytucyjnej, która mogłaby temu zapobiec.

BIBLIOGRAFIA

- Bačić, Arsen. 2006. *Ustavno pravo Republike Hrvatske. Praktikum*. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu.
- Bačić, Arsen. Red. 2012. *Ustavotvorstvo i suvremene migracije ustavnih ideja: strani utjecaji i domaći odgovori*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
- Garlicki, Leszek. Anna Garlicka. Red. 2007. *Konstytucja Republiki Chorwacji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Grzybowski, Marian. Red. 2006. *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Jarentowski, Marek. 2015. „Powoływanie rządu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej: analiza porównawcza”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 5: 159–180. <https://doi.org/10.15804/ppk.2015.05.08>
- Karp, Janusz. Marian Grzybowski. 2007. *System konstytucyjny Chorwacji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Krysieniel, Krzysztof. Jacek Wojnicki. 2009. *Partie i systemy partyjne państw bylej Jugosławii (Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Macedonia, Serbia, Słowenia)*. Pułtusk–Warszawa: Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztor.
- Patyra, Sławomir. 2002. *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Podolnjak, Robert. 2018. „Formiranje Vlade u Republici Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi – jedan prijedlog ustavne promjene”. *Pravni Vjesnik* 3–4: 55–84. <https://doi.org/10.25234/pv/7618>
- Składowski, Konrad. 2010. „Izba Županij jako element systemu konstytucyjnego w Republice Chorwacji”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2–3: 147–158. <https://doi.org/10.15804/ppk.2010.2-3.07>
- Składowski, Konrad. 2013. *System rządów w Republice Chorwacji*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/7525-951-3>
- Smerdel, Branko. Smiljko Sokol. 2006. *Ustavno pravo*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Szymczak, Tadeusz. 1982. *Jugosławia państwo federacyjne*. Łódź: Wydawnictwo Łódzkie.
- Żukiewicz, Przemysław. 2017. *Pozycja ustrojowa rządu w państwach postjugosłowiańskich. Analiza prawnoporównawcza*. Wrocław: Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Akty prawne

- Ustav Republike Hrvatske, „Narodne Novine” 1990 broj 56, 1997 broj 135, 1998 broj 08, 2000 broj 113, 2000 broj 124, 2001 broj 28, 2001 broj 41, 2001 broj 55, 2010 broj 76, 2010 broj 85, 2014 broj 05.
- Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne Novine” 2000 broj 113.

Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne Novine” 2001 broj 28.

Poslovník Hrvatskoga Sabora, „Narodne Novine” 2013 broj 81 ze zm. https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poslovník-HS_procisceni-tekst-11_2020.pdf (dostęp: 2.02.2023).

Artykuly prasowe

Predsjednica neće dati mandat relativnom pobjedniku, već onome tko ima povjerenje 76 zastupnika – Večernji.hr (vecernji.hr) (dostęp: 2.02.2023).

Predsjednici Kolindi Grabar-Kitarović ću u ponedjeljak savjetovati: ako nitko ne skupi 76 potpisa, mora raspisati nove izbore – Večernji.hr (vecernji.hr) (dostęp: 2.02.2023).

Milanović i Karamarko pokazuju da im ni Ustav ni zakoni nisu važni – Večernji.hr (vecernji.hr) (dostęp: 2.02.2023).