

Małgorzata Podolak*

Prezydent w systemie organów państwa w Republice Chorwacji – od systemu semiprezydenckiego do parlamentaryzmu

The president in the System of State Bodies
in the Republic of Croatia
– from the Semi-presidential System to Parliamentarism

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: Republika Chorwacji, Prezydent, państwa postjugosłowiańskie

Key words: Republic of Croatia, President, post-Yugoslav states

Abstrakt: Republika Chorwacji w ostatnich dwudziestu latach dokonała wielu przeobrażeń, stając się państwem demokratycznym. Funkcjonowanie niezależnej Republiki Chorwacji można podzielić na dwa okresy. Pierwszy stanowi etap kształtowania i konsolidowania państwowości, drugi nastąpił po śmierci F. Tudjmana, kiedy to nastąpił proces demokratyzacji i budowy społecznej gospodarki rynkowej oraz zmieniono konstytucję pod kątem zastąpienia systemu półprezydenckiego systemem parlamentarno-gabinetowym.

Przedmiotem analizy jest instytucja prezydenta w systemie organów państwa Republiki Chorwacji, ze szczególnym uwzględnieniem jego kompetencji oraz funkcji w odniesieniu do poszczególnych organów władzy. Prezydent dysponuje uprawnieniami we wszystkich sferach działania państwa, co umożliwia mu aktywne wpływanie na działalność innych instytucji władzy publicznej.

Abstract: The Republic of Croatia has undergone many transformations in the last twenty years, becoming a democratic state. The functioning of the independent Republic of Croatia can be divided into two periods. The first is the stage of formation and consolidation of statehood, the second occurred after the death of F. Tudjman when the process of democratization and construction of a social market economy took place and the Constitution was amended with a view to replacing the semi-presidential system with a parliamentary-cabinet system.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6250-4170>; dr hab., prof. UMCS, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Politologii i Dziennikarstwa UMCS. E-mail: malgorzata.podolak@mail.umcs.pl.

The subject of the analysis is the institution of the president in the system of state organs of the Republic of Croatia, with particular emphasis on his powers and functions in relation to the various organs of government.

Wprowadzenie

Republika Chorwacka (*Republika Hrvatska*) jest państwem powstałym w 1991 roku w wyniku rozpadu Jugosławii. Jest republiką o systemie parlamentarnym. Początkowo autorytarne rządy, zostały zastąpione demokracją parlamentarną. Obecnie Chorwacja jest członkiem wielu organizacji międzynarodowych i co ważne, pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej (od 2013 roku).

Ostatnie ponad trzydzieści lat w historii politycznej Chorwacji to niezwykle intensywne przemiany społeczne, gospodarcze i polityczne, które spowodowały, że stała się ona państwem demokracji parlamentarnej, którego system polityczny opiera się na uznawaniu praw człowieka, rządach prawa, równości narodowej, nienaruszalności własności osobistej, sprawiedliwości socjalnej i wielopartyjności.

Chorwacja jest członkiem Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, Międzynarodowej Organizacji Pracy Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Międzynarodowego Trybunału Karnego, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego, Rady Europy, Światowej Organizacji Handlu oraz 28 członkiem Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest analiza instytucji prezydenta w systemie organów państwa Republiki Chorwacji. Analizie zostaną poddane przede wszystkim kompetencje prezydenta w odniesieniu do poszczególnych organów władzy. Metody zastosowane w artykule to przede wszystkim metoda analizy systemowej w ujęciu instytucjonalnym (instytucja prezydenta jako element systemu politycznego) oraz analiza instytucjonalno-prawna, czyli analiza norm prawnych ograniczająca pole badań do określonych przepisów prawnych, tekstów aktów normatywnych.

Geneza i ewolucja instytucji prezydenta

Transformacja ustrojowa, która dokonała się w państwach postjugosłowiańskich na początku lat 90. XX wieku, przebiegała w zupełnie innych warunkach aniżeli zmiany, które następowały w tym samym czasie w innych państwach

Europy Środkowo-Wschodniej¹. Za przełomowy moment dla chorwackiej sceny politycznej należy uznać powstanie Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (*Hrvatska Demokratska Zajednica* – HDZ). Przywódcą ugrupowania został Franjo Tuđman, były generał armii jugosłowiańskiej, zwolniony z jej szeregów za szerzenie haseł nacjonalistycznych². Platforma wyborcza ugrupowania składała się z dwóch powiązanych ze sobą haseł – wyeliminowania rządów komunistycznych oraz ustanowienia niezależnego państwa chorwackiego. Wybory (kwiecień–maj 1990 roku) przyniosły sukces HDZ, która zdobyła ok. 42% głosów, natomiast rządzący dotychczas komuniści (*Savez Komunističke Hrvatske* – SKH) odnotowali poparcie na poziomie ok. 24% głosów. Większościowa ordynacja wyborcza spowodowała jednak, iż deputowani z HDZ uzyskali ponad 67% miejsc w Saborze³. F. Tuđman 30 maja 1990 roku został wybrany przewodniczącym prezydium republiki, czyli faktycznie głową państwa i mógł przystąpić do realizacji programu HDZ, przede wszystkim do uchwalenia nowej konstytucji⁴. Projekt konstytucji został przedstawiony 23 listopada, a konstytucja została uchwalona 22 grudnia 1990 roku⁵. F. Tuđman wprowadził rządy nacjonalistyczne (reelekcje w latach 1992 i 1997), które trwały aż do jego śmierci w grudniu 1999 roku. Tuđman nie ukrywał, że jego celem jest niepodległość państwa i zjednoczenie wszystkich terytoriów zamieszkałych przez Chorwatów⁶.

Chorwacja jest demokracją parlamentarną opartą na konstytucji z dnia 22 grudnia 1990 roku. Po rewizjach dokonanych w latach 2000–2001 oraz 2010 i 2013, konstytucja z 1990 roku obowiązuje do dnia dzisiejszego⁷. Dokument stanowi, że Republika Chorwacji jest jedyna i stanowi państwo niepodzielne, demokratyczne i społeczne. Preambuła precyzuje, że Republika Chorwacji stanowi państwo narodu chorwackiego, będące jednocześnie państwem tych, którzy należą do innych narodów i mniejszości, są także obywatelami

¹ Zob. P. Żukiewicz, *Pozycja ustrojowa rządu w państwach postjugosłowiańskich. Analiza prawnoporównawcza*, Wrocław 2017, s. 39.

² Zob. F. Tuđman, *Nationalism In Contemporary Europe*, New York 1981; zob. M. Cichosz, *Partie polityczne i system partyjny w Chorwacji*, [w:] A. Jagiełło-Szostak (red.), *Republika Chorwacji. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, Wrocław 2014, s. 27–42.

³ J. Wojnicki, *Alternacja władzy w państwach postjugosłowiańskich*, [w:] S. Grabowska (red.), *Alternatywne sposoby głosowania, a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007, s. 290.

⁴ Zob. J. Wojnicki, *Dylematy przeobrażeń ustrojowych w Republice Chorwacji*, [w:] A. Jagiełło-Szostak (red.), *Republika Chorwacji. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, Wrocław 2014, s. 17.

⁵ K. Krysieniak, *Chorwacja*, [w:] M. Barański (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Katowice 2005, s. 82.

⁶ M. Kuczyński, *Krwawica Europa*, Warszawa 2001, s. 166.

⁷ Zob. *Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.*, wyd. 2 zm. i uaktual., tłum. T.M. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007.

Republiki: Serbów, Muzułmanów, Słoweńców, Czechów, Słowaków, Włochów, Węgrów, Żydów i innych, którym to gwarantuje równość z obywatelami narodowości chorwackiej, jak również poszanowanie ich praw narodowych w zgodzie z regułami demokratycznymi ONZ i innych wolnych państw świata.

Konstytucja w swej pierwotnej wersji postanawiała, że *Sabor* jako organ władzy ustawodawczej będzie miał strukturę dwuizbową. Izbą pierwszą *Saboru* była Izba Reprezentantów, a izbą drugą – Izba Żupanii. Szerszy zakres kompetencji przyznano izbie pierwszej *Saboru*. Model dwuizbowego parlamentu przetrwał 10 lat i w 2001 roku nowelą konstytucyjną zniesiono Izbę Żupanii⁸. O wyborze przez ustrojodawcę chorwackiego w 1990 roku systemu rządów semiprezydenckich zdecydowała z pewnością osobowość F. Tudjmana, który został wybrany na urząd głowy państwa jeszcze przed uchwaleniem przywołanej konstytucji, co za tym idzie był postacią istotnie wpływającą na przebieg prac konstytucyjnych oraz osobą, „pod którą” pisano nową ustawę zasadniczą⁹. Ustrojodawca chorwacki postanawiając o dualistycznej budowie władzy wykonawczej podkreślił w pierwotnej wersji konstytucji z 1990 roku, że prezydent pełni cztery funkcje: głowy państwa, reprezentanta Republiki w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych, strażnika konstytucji oraz gwaranta normalnego funkcjonowania władz państwowych (art. 94 ust. 1). Rząd, jako drugie ogniwo egzekutywy, sprawował funkcję władzy wykonawczej (art. 107). Ogólnie określone funkcje obu organów egzekutywy charakterystyczne są dla systemu parlamentarnego. Jednak pozostałe regulacje konstytucji, a przede wszystkim praktyka polityczna Chorwacji w trakcie kadencji F. Tudjama w latach 1990–1999, dają podstawę do określenia systemu rządów Chorwacji jako semiprezydenckiego¹⁰.

Po śmierci F. Tudjmana w 1999 roku zrewidowano w latach 2000–2001 przepisy konstytucji z 1990 roku. Określony na mocy tych rewizji i obowiązujący do dnia dzisiejszego układ relacji pomiędzy naczelnymi organami konstytucyjnymi zbliża się do systemu rządów parlamentarno-gabinetowych. W efekcie można powiedzieć, że Chorwacja przeszła w swojej ewolucji drogę od semiprezydenctalizmu do systemu właściwego rządów parlamentarnym¹¹.

Nie było to uchwalenie nowej konstytucji, to jednak duży zakres poprawek (74 artykuły na ogólną liczbę 124) spowodował zmianę systemu politycznego¹².

⁸ J. Karp, *Pozycja ustrojowa i funkcje parlamentu w Chorwacji*, [w:] J. Czajowski, M. Grzybowski (red.), *Parlamente państw europejskich*, Kraków 2005, s. 39–40.

⁹ J. Karp, P. Mikuli, *Postjugosłowiańskie systemy rządów casus Chorwacji i Słowenii*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Systemy rządów: dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, Warszawa 2007, s. 74.

¹⁰ Tamże, s. 75.

¹¹ Tamże, s. 76.

¹² K. Krysieniak, *Chorwacja...*, s. 85.

Zdaniem Krzysztofa Krysieniela¹³, na uprzywilejowanie pozycji głowy państwa wpłynęło wówczas kilka czynników. Przede wszystkim, wzmocniona pozycja prezydenta wydawała się ustrojodawcy bardziej odpowiednia w obliczu konieczności przeprowadzenia głębokich przemian politycznych i społecznych oraz u progu konfliktu z Belgradem. Wskazać jednocześnie należy jugosłowiańską tradycję sprawowania władzy przez silną jednostkę, czego najlepszym przykładem były pozycja Josipa Broza Tito w latach 1945–1980 (od stycznia 1953 roku piastującego urząd Prezydenta Republiki). Nie bez znaczenia pozostawała strukturalna i personalna słabość HDZ, która – mimo wygranych wyborów parlamentarnych – nie była zdolna do sprawowania skutecznych rządów w systemie parlamentarno-gabinetowym. Najważniejszym czynnikiem wydaje się być to, iż konstytucyjna koncepcja władzy została przygotowana pod konkretną osobę – F. Tudjmana.

Chorwacja w latach 90. XX w. charakteryzowała się autorytarnym systemem politycznym, a jej prezydent Franjo Tudjman pozostawał nieufny wobec instytucji europejskich. Alternacja władzy dokonała się po jego zgonie w 2000 roku, a ówczesny prezydent Stjepan Mesić wprost deklarował intencje przystąpienia do UE. Kwestia integracji europejskiej stanowiła priorytet dwóch kolejnych gabinetów – centrolewicowego Ivicy Račana (lata 2000–2003) a następnie – centroprawicowego Ivo Sanadera (od grudnia 2003 roku). Chorwacja złożyła oficjalny wniosek o członkostwo w UE 21 lutego 2003 roku¹⁴, a od 1 lipca 2013 roku jest jej pełnoprawnym członkiem (1 stycznia 2023 roku wprowadzona została waluta euro).

Procedura wyboru prezydenta republiki

W państwach demokratycznych urząd prezydenta może być obsadzany przez wybory pośrednie lub bezpośrednie. Sposób wyboru prezydenta, mimo że ostatecznie niczego nie przesądza, jest istotnym elementem jego pozycji ustrojowej, wpływa na nią, ale jej nie determinuje. Zależność pomiędzy sposobem wyboru a pozycją ustrojowo-polityczną nie ma charakteru absolutnego.

Powszechny wybór głowy państwa wzmacnia jego legitymację, podnosi autorytet jego władzy. Sprawia, że prezydent jest reprezentantem wybierającego go narodu-suwerena, ma silny mandat społeczny, legitymacja pre-

¹³ K. Krysieniela, *Ewolucja systemu politycznego w Chorwacji 1990–2010. Próba bilansu*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2010, nr 2–3, s. 241–259.

¹⁴ J. Wojnicki, *Dylematy integracyjne państw postjugosłowiańskich*, [w:] M. Stolarczyk (red.), *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI w.*, Toruń 2006, s. 336–337.

zydenta nie jest pochodną innego organu państwowego. Istotne znaczenie posiada, powszechnie obecnie przyjmowane, rozwiązanie wyboru głowy państwa w dwóch turach. Prezydent wówczas może powoływać się na poparcie większości obywateli¹⁵. Jak słusznie zauważa Bożena Dziemidok-Olszewska, w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji ustawodawca zdecydował się na taką formę wyboru prezydenta¹⁶. Zasady powyższe odnosiły się również do państw postjugosłowiańskich.

Zasady dotyczące wyboru prezydenta określa art. 94 Konstytucji, który stanowi, że Prezydent Republiki wybierany jest w wyborach bezpośrednich, na podstawie powszechnego i równego prawa wyborczego, w głosowaniu tajnym, na pięcioletnią kadencję.

Szczegółowe regulacje znajdują się w kilkukrotnie nowelizowanej ustawie o wyborze Prezydenta Republiki Chorwacji z 15 kwietnia 1992 roku¹⁷ oraz w ustawie z 11 lutego 2011 roku o finansowaniu działalności politycznej i kampanii wyborczej¹⁸.

Wymagania, jakie muszą spełniać kandydaci na urząd prezydenta, to obywatelstwo chorwackie i ukończony 18. rok życia (art. 2 ustawy o wyborze prezydenta). Kandydaci mogą być zgłaszani przez partie polityczne oraz wyborców, mogą się również zgłosić sami. Kandydat musi uzyskać 10 tys. podpisów wyborców pod wnioskiem o kandydowanie. Kandydatury zgłaszane są do Państwowej Komisji Wyborczej, która stanowi centralny organ wyborczy. Komisja w ciągu 48 godzin po upływie 12 dni od dnia rozpisania wyborów ogłasza listę kandydatów na prezydenta Republiki Chorwacji.

Art. 3 ustawy o wyborze prezydenta stanowi, że organem, który zarządza wybory jest Rząd Republiki Chorwacji. Muszą być one zarządzane najpóźniej na 30 a najwcześniej 60 dni przed wygaśnięciem mandatu. W przypadku gdy urząd prezydenta jest opróżniony przed upływem kadencji, wybory przeprowadza się w terminie 60 dni od dnia, w którym poprzedni przestał pełnić swoje obowiązki. W tym przypadku wybory również zarządza Rząd. Bez względu na okoliczności, w których dojdzie do rozpisania wyborów, Rząd wyznacza termin głosowania na dzień po upływie 30 dni od dnia ich zarządzenia¹⁹.

Prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Kadencja wynosi pięć lat i istnieje możliwość jednej

¹⁵ Zob. B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2002, s. 144–145.

¹⁶ Tamże, s. 148–149.

¹⁷ Zakon o izboru Predsjednika Republike Hrvatske, Narodne novine 1992, br. 22; 1992, br. 42; 1997, br. 71; 2004, br. 69; 2006, br. 44; 2011, br. 24; 2014, br. 128.

¹⁸ Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, Narodne novine 2011, br. 24.

¹⁹ K. Składowski, *System rządów Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 263.

reelekcji. Prezydent jest wybierany większością głosów wyborców biorących udział w głosowaniu. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości to po upływie 14 dni przeprowadza się II turę wyborów. Biorą w niej udział ci dwaj kandydaci, którzy uzyskali w pierwszym głosowaniu największą liczbę głosów.

Jeżeli kandydaci otrzymali taką samą liczbę głosów, wybory przeprowadza się ponownie. Konrad Składowski zauważa, iż prawo chorwackie przyjmuje interesujące rozwiązanie w przypadku śmierci jednego z kandydatów. Otóż, jeżeli śmierć kandydata nastąpi w czasie trwania kampanii wyborczej, lecz nie później niż 48 godzin przed dniem głosowania, partia polityczna, która wystawiła kandydata, może zgłosić nowego bez konieczności zbierania podpisów popierających. Jeśli zaś umarł jeden z kandydatów, który przeszedł do drugiej tury wyborów, następuje powtórzenie całej procedury wyborczej²⁰.

Prezydenta obowiązuje zasada *incompatibilitas*, czyli zakaz piastowania innego stanowiska publicznego lub zawodowego. Ponadto po zaprzysiężeniu powinien zawiesić swoje członkostwo w partii politycznej i powiadomić o tym prezydenta Saboru (art. 95).

Przed objęciem urzędu Prezydent Republiki składa przed Prezesem Trybunału Konstytucyjnego Republiki Chorwacji uroczystą przysięgę, zobowiązując się do wierności Konstytucji. Ślubowanie składane jest na dzień przed wygaśnięciem kadencji urzędującego prezydenta.

Kompetencje

Konstytucja Republiki Chorwacji nie wymienia enumeratywnie kompetencji prezydenta. Część jego uprawnień została określona przepisami konstytucji, inne wynikają z postanowień ustaw.

W stosunku do Saboru prezydent dysponuje następującymi uprawnieniami: zarządza wybory do Saboru, zwołuje jego pierwsze posiedzenie, zarządza ogłoszenie ustaw. Może również zażądać zwołania nadzwyczajnej sesji Saboru. Prezydent ma także prawo przedterminowo rozwiązać parlament w razie nieuchwalenia Rządowi wotum zaufania, a także, gdy Sabor nie uchwali budżetu w ciągu 120 dni od przedłożenia mu przez Rząd projektu ustawy budżetowej. Art. 103 Konstytucji pozostawia wolną wolę prezydentowi, ponieważ nie jest to tryb obligatoryjny. Prezydent może, ale nie musi, uwzględnić wnioszek Rządu. Z prawa tego prezydent nie może skorzystać, jeżeli trwa postępowanie o stwierdzenie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta.

²⁰ Tamże, s. 274.

Do tradycyjnych kompetencji głowy państwa należy podpisywanie ustaw. Teoretycznie podpisanie ustawy polega na stwierdzeniu przez uprawniony konstytucyjnie organ, że ustawa o danej treści została uchwalona przez parlament²¹. Jego rola w procesie legislacyjnym sprowadza się do uregulowania zawartego w art. 88 stanowiącym, że prezydent podpisuje ustawę przedłożoną przez Sabor w ciągu 8 dni od jej otrzymania. Prezydent nie dysponuje prawem weta, ale może przed podpisaniem ustawy odesłać ją do Trybunału Konstytucyjnego, z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją. Prezydent nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej, ale przysługuje mu prawo inicjatywy w zakresie zmiany konstytucji.

Ustawodawca chorwacki przyjął zasadę współdziałania prezydenta oraz rządu w zakresie kształtowania i realizowania polityki zagranicznej państwa²².

Prezydent powołuje i odwołuje premiera, a na wniosek premiera powołuje i odwołuje wicepremierów oraz pozostałych członków rządu²³. Prezydent i premier wspólnie mianują szefów organów ochrony, a prezydent może uczestniczyć w posiedzeniach Rady Ministrów, biorąc udział w dyskusjach prowadzonych na tych posiedzeniach²⁴ (art. 101 konstytucji), nie może jednak przewodniczyć posiedzeniom Rządu, chyba że odbywają się one w czasie stanu nadzwyczajnego.

Prezydent, na wniosek Rządu, zawiera umowy międzynarodowe, które nie wymagają potwierdzenia ze strony parlamentu. Prezydent może też upoważnić Rząd do samodzielnego zawierania umów międzynarodowych. Artykuł 5 ust. 2 upoważnia także Rząd do samodzielnego zawierania umów międzynarodowych.

Umowy międzynarodowe, których przyjęcie wymaga zmian w ustawach, umowy wojskowe i polityczne, które obciążają finansowo Republikę Chorwacji, są ratyfikowane przez Sabor, a prezydent na podstawie decyzji Saboru je podpisuje. Prezydent, obok Rządu i 1/3 deputowanych, może rozpocząć procedurę ustanowienia związku Chorwacji z innymi państwami, z tym że związek taki nie może prowadzić do odnowienia wspólnoty jugosłowiańskiej²⁵.

Prezydent współpracuje z rządem kierującym operacjami chorwackiego systemu bezpieczeństwa i wywiadu. Prezydent i premier wspólnie zwołują Radę Obrony oraz Radę Bezpieczeństwa Narodowego²⁶.

²¹ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta...*, s. 223, zob. J. Zaleśny, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999, s. 11–19.

²² Zob. szerzej P. Żukiewicz, *Pozycja ustrojowa rządu...*, s. 104–105.

²³ J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe...*, s. 148.

²⁴ Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), Narodne Novine 56/90, 135/97, 09/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

²⁵ K. Składowski, *System rządów...*, s. 281.

²⁶ Zakon o Vladi Republike Hrvatske, pročišćeni tekst zakona, Narodne Novine 150/11, 119/14, 93/16, 116/18, 80/22; zob. A. Jagiełło-Szostak, *Polityka zagraniczna i bezpieczeń-*

Chorwacki prezydent jest również naczelnym dowódcą sił zbrojnych, powołuje i odwołuje dowódców wojskowych, a w szczególności szefa sztabu generalnego, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Powołanie to poprzedzone być musi opinią komitetu parlamentarnego ds. obrony (odbor za obranu). Szef sztabu generalnego jest obligatoryjnie głównym wojskowym doradcą prezydenta i ministra obrony. Prezydent nadaje stopnie oficerskie i generałom/admirałom (i awansuje) na wniosek ministra²⁷. Na podstawie decyzji parlamentu może wypowiedzieć wojnę i zdecydować o zawarciu pokoju, a w przypadku bezpośredniego zagrożenia państwa ma prawo do użycia sił zbrojnych bez wcześniejszego ogłoszenia stanu wojennego²⁸ (art. 99).

Prezydent wydaje rozporządzenia z mocą ustawy, gdy organy państwa nie są w stanie wykonywać swoich obowiązków konstytucyjnych, może wtedy również zarządzić stan nadzwyczajny²⁹. Uprawnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przysługuje mu również w trakcie trwania stanu wyjątkowego lub stanu wojny³⁰.

Powyższy akt prawny musi zostać przedstawiony do zatwierdzenia Saborowi na najbliższym posiedzeniu. W trakcie trwania stanu nadzwyczajnego prezydent nie może rozwiązać parlamentu. W momencie, w którym parlament może zebrać się na posiedzenie, prezydent jest obowiązany do przedstawienia mu do zatwierdzenia wydanych przez siebie rozporządzeń z mocą ustawy (art. 100).

Art. 98 konstytucji chorwackiej stanowi, że prezydent na wniosek premiera podejmuje decyzje w sprawie powoływania i odwoływania przedstawicieli dyplomatycznych. Poza tym, prezydent przyjmuje listy uwierzytelniające szefów misji dyplomatycznych państw obcych.

Na wniosek rządu może zarządzić referendum w sprawie zmiany konstytucji albo w innej sprawie ważnej dla niepodległości, jedności oraz bytu republiki³¹.

stwa Chorwacji, [w:] A. Jagiełło-Szostak (red.), *Republika Chorwacji. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, Wrocław 2014, s. 191–206.

²⁷ Zakon o službi u Oružanim snagama Republike Hrvatske, Zakon.hr. www.zakon.hr. (6.11.2021).

²⁸ Zob. I. Kosnica, *Uredbe iz nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1990–1992*, «Zbornik pravnoga fakulteta u Zagrebu» 2011, vol. 61, br. 1, s. 156.

²⁹ Zakon o obrani, Narodne novine 2002, br. 33, 58; 2004, br. 100; 2007, br. 76; 2009, br. 153.

³⁰ Zob. S. Sokol, *Temeljna pitanja ustrojstva državne vlasti*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, wyd. 2, Zagreb 1998, s. 322.

³¹ Zakon o referendum i drugim oblicima osobnog sudjelovanja u obavljanju državne vlasti i lokalne samouprave, Narodne Novine, 33/96, 92/01, 44/06, 58/06, 69/07, 38/09, 100/16, zob. M. Marczewska-Rytko, *Referendum ogólnokrajowe w Chorwacji*, «Annales UMCS» 2019, s. K., vol. XXVI, nr 1, s. 69–81.

Zarządzenie takie wymaga kontrasygnaty premiera³². W istocie jest to zatem inicjatywa rządu i rząd sprawuje kontrolę nad decyzją prezydenta. Prezydent może jednak nie zarządzić referendum. Referendum zarządzone przez prezydenta może dotyczyć spraw związanych ze zmianami konstytucji oraz niepodległości, jedności i bytu państwa. W literaturze wskazuje się na fakt, iż zwrot „bytu Republiki” może być dowolnie szeroko interpretowany³³.

Prezydent, podobnie jak inne głowy państwa, posiada prawo łaski, z którego ma prawo korzystać według własnego uznania³⁴. Nadaje ordery i odznaczenia oraz dyplomy pochwalne określone w ustawie³⁵.

W przypadku przejściowej niezdolności do sprawowania urzędu z powodu nieobecności, choroby albo korzystania z dorocznego urlopu, zastępuje go przewodniczący Saboru. Decyzję o powrocie do sprawowania funkcji podejmuje Prezydent Republiki.

W razie dłuższej niezdolności do sprawowania urzędu z powodu choroby albo gdy Prezydent Republiki nie jest w stanie wykonywać swych kompetencji, a zwłaszcza gdy nie jest w stanie podjąć decyzji o powierzeniu obowiązków tymczasowemu zastępcy, obowiązki tymczasowego Prezydenta Republiki przejmuje Przewodniczący Chorwackiego Saboru na podstawie uchwały Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny podejmuje tę uchwałę na wniosek Rządu (art. 96).

Opróżnienie urzędu prezydenta następuje:

- w wyniku śmierci prezydenta;
- dymisji prezydenta złożonej na ręce prezesa Trybunału Konstytucyjnego;
- zaistnienia trwałej przyczyny uniemożliwiającej prezydentowi pełnienie urzędu orzeczonej przez Trybunał Konstytucyjny;
- pozbawienia prezydenta urzędu z mocy konstytucji na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ustalającego jego odpowiedzialność konstytucyjno-prawną.

W razie śmierci, dymisji, którą składa się na ręce Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Republiki Chorwacji, o czym zostaje poinformowany Przewodniczący Chorwackiego Saboru, albo jeśli Trybunał Konstytucyjny stwierdził powody do ustania mandatu Prezydenta Republiki, obowiązki tymczasowego Prezydenta Republiki z mocy Konstytucji obejmuje Przewodniczący Chorwackiego Saboru.

³² R. Podolnjak, *Ustavnopravno uređenje i primjena referendum i građanske inicijative u Hrvatskoj*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević (red.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011, s. 213.

³³ M. Marczevska-Rytko, *Referendum...*, s. 72.

³⁴ Zakon o promilovanju, *Narodne novine* 2003, br. 175.

³⁵ Zakon o odlikovanjima i priznanjima Republike Hrvatske, *Narodne novine* 1995, br. 20; 2006, br. 57, 141.

Akty podpisania ustawy, podejmowane przez Przewodniczącego Chorwackiego Saboru jako tymczasowego Prezydenta Republiki, podlegają kontrasygnacie premiera Republiki Chorwacji. Ze względu na brak stosownej normy konstytucyjnej, należy uznać, że Przewodniczący Saboru zastępujący prezydenta nie traci swoich kompetencji w parlamencie i nadal odgrywa rolę jej przewodniczącego. Regulacja konstytucyjna tej materii, podobnie jak w wielu innych państwach, nastęrczyć może rozmaitych wątpliwości interpretacyjnych i w praktyce rodzić poważne komplikacje polityczno-prawne³⁶.

Odpowiedzialność

W państwach postjugosłowiańskich, podobnie jak w innych państwach demokratycznych, przyjęta została reguła nieodpowiedzialności politycznej prezydenta. Zasada powyższa może być wyrażona w sposób bezpośredni, poprzez konstytucyjne stwierdzenie o nieponoszeniu tej odpowiedzialności, lub w sposób pośredni, gdy z innych przepisów konstytucji można wnosić wyłączenie takiej zasady³⁷.

Wobec nieponoszenia odpowiedzialności politycznej, prezydenci ponoszą na ogół odpowiedzialność prawną. Składa się na nią odpowiedzialność cywilna, karna i konstytucyjna. Odpowiedzialność konstytucyjna, polegająca na pociągnięciu do odpowiedzialności prawnokarnej osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie za naruszenie przepisów konstytucji lub ustaw, bądź inne działania, jest jedną z podstawowych gwarancji praworządności we współczesnych państwach demokratycznych³⁸.

Prezydent odpowiada konstytucyjnie w przypadku naruszenia najwyższych wartości konstytucyjnego porządku³⁹. Wniosek w sprawie wszczęcia postępowania o ustalenie odpowiedzialności za naruszenie Konstytucji Chorwacji przez prezydenta może zgłosić 1/5 składu Saboru. Deputowani muszą dołączyć do wniosku pisemne uzasadnienie ze wskazaniem dowodów naruszenia konstytucji. Wniosek w przedmiotowej sprawie (wraz z podpisami) jest dostarczany przewodniczącemu Saboru w terminie najpóźniej 30 dni przed posiedzeniem Saboru, na którym odbędzie się debata w tej sprawie⁴⁰. W stan

³⁶ K. Składowski, *System rządów...*, s. 266.

³⁷ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta...*, s. 307.

³⁸ Tamże, s. 311.

³⁹ Zob. A. Bačić, *Komentar. Ustava Republike Hrvatske*, Split 2003, s. 283.

⁴⁰ K. Składowski, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Chorwacji*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 79.

oskarżenia stawia prezydenta przewodniczący Saboru większością 2/3 głosów wszystkich deputowanych. O odpowiedzialności prezydenta orzeka Trybunał Konstytucyjny w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku większością 2/3 głosów wszystkich sędziów⁴¹.

Trybunał Konstytucyjny orzeka, po zapoznaniu się z wnioskiem Saboru, jak również z pisemnym stanowiskiem prezydenta. Trybunał zobowiązany jest do umożliwienia prezydentowi śledzenia toczącego się postępowania⁴². Wybory nowego prezydenta Republiki odbywają się w terminie 60 dni od dnia przejęcia obowiązków przez przewodniczącego Izby (art. 96). Należy zauważyć, że w Chorwacji nie stosowano dotychczas wszczęcia i prowadzenia postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej.

Status prezydenta republiki po zakończeniu kadencji reguluje ustawa o Specjalnych Prawach Prezydenta Republiki Chorwacji po zakończeniu kadencji, która została przyjęta przez parlament chorwacki na sesji w dniu 16 lipca 2004 roku⁴³. Byli prezydenci Republiki Chorwacji mają do dyspozycji biuro i dwóch pracowników opłacanych przez państwo (art. 2). Ponadto byłym prezydentom przydziela się kierowcę, samochód służbowy i ochronę (art. 3). Rząd Chorwacji jest zobowiązany do zapewnienia wspomnianych świadczeń w ciągu 30 dni od zakończenia kadencji prezydenta, na jego osobisty wniosek (art. 4). W przypadku śmierci byłego prezydenta koszty pogrzebu ponosi Republika Chorwacji (art. 6).

Podsumowanie

Instytucja prezydenta cieszy się niesłabnącym zainteresowaniem badań ustrojoznawczych podejmowanych przez przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych, tj. głównie prawa oraz nauki o polityce i administracji. Decyduje o tym przede wszystkim rola instytucji w systemie politycznym danego państwa. Ustanowienie instytucji prezydenta w Republice Chorwacji łączy się bezpośrednio z uchwaleniem konstytucji w 1990 roku wraz ze zmianami, której przepisy nadały jej ostateczny kształt.

⁴¹ K. Składowski, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta Chorwacji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007, s. 74–75.

⁴² J. Crnić, *Komentar ustavnoga zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatskoj*, Zagreb 2002, s. 310.

⁴³ Zakon o pravima Predsjednika Republike Hrvatske po prestanku obnašanja dužnosti, pročišćeni tekst zakona, Narodne Novine 105/04, 22/13, 102/14, 49/16.

Przedmiotem analizy w artykule jest instytucja prezydenta Republiki Chorwacji ze szczególnym uwzględnieniem jego kompetencji w odniesieniu do poszczególnych organów państwowych. Z jednej strony prezydent jest istotnym aktorem na chorwackiej scenie politycznej, ze względu na, po pierwsze: wybór w bezpośrednich wyborach przez naród, co niewątpliwie wzmacnia jego pozycję ustrojową i wskazuje na silną legitymację społeczną, po drugie: przyznane mu kompetencje, które co prawda nie czynią z niego przywódcy egzekutywy, ale ze względu na ich zakres w obszarach dotyczących bezpieczeństwa państwa i prowadzenia polityki zagranicznej powodują, że jest on, obok rządu, najważniejszym organem w państwie.

Po analizie możemy stwierdzić, że Prezydent Chorwacji zachowuje pozycję wykraczającą poza tradycyjną rolę głowy państwa w systemie parlamentarno-gabinetowym. Widoczne jest to zwłaszcza w sprawach związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa. Prezydent dysponuje szerokimi kompetencjami kreatywnymi w odniesieniu do wojska i służb specjalnych, może za kontrasygnatę premiera, decydować o użyciu sił zbrojnych. Ma również wpływ na powoływanie Rady Ministrów, gdyż tylko on może wskazać kandydata na Prezesa Rady Ministrów⁴⁴.

Należy pamiętać, że przeprowadzone w latach 2000 i 2001 zmiany konstytucji spowodowały, że prezydent jest bardziej postrzegany jako arbiter niż przywódca egzekutywy. Jako arbiter powinien podejmować działania chroniące ciągłość funkcjonowania państwa i jego konstytucyjnych władz, szczególnie w sytuacjach zagrożenia oraz działania stymulacyjne, profilaktyczne, harmonizujące czy rozstrzygające spory między pozostałymi organami państwa⁴⁵.

Bibliografia

- Bačić A., *Komentar. Ustava Republike Hrvatske*, Split 2003.
- Cichosz M., *Partie polityczne i system partyjny w Chorwacji*, [w:] A. Jagiełło-Szostak (red.), *Republika Chorwacji. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, Wrocław 2014.
- Crnić J., *Komentar ustavnoga zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatskoj*, Zagreb 2002.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2002.
- Grabowski R., Grabowska S. (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010.
- Jagiełło-Szostak A., *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Chorwacji*, [w:] A. Jagiełło-Szostak (red.), *Republika Chorwacji. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, Wrocław 2014.
- Karp J., *Pozycja ustrojowa i funkcje parlamentu w Chorwacji*, [w:] J. Czajowski, M. Grzybowski (red.), *Parlamente państw europejskich*, Kraków 2005.

⁴⁴ K. Składowski, *Prawo wyborcze...*, s. 69.

⁴⁵ Z. Witkowski, *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991, s. 45.

- Karp J., Mikuli P., *Postjugosłowiańskie systemy rządów casus Chorwacji i Słowenii*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Systemy rządów: dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, Warszawa 2007.
- Kosnica I., *Uredbe iz nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1990–1992*, «Zbornik pravna fakulteta u Zagrebu» 2011, vol. 61, br. 1.
- Krysieniel K., *Chorwacja*, [w:] M. Barański (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Katowice 2005.
- Krysieniel K., *Ewolucja systemu politycznego w Chorwacji 1990–2010. Próba bilansu*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2010, nr 2–3.
- Kuczyński M., *Krwawica Europa*, Warszawa 2001.
- Marczewska-Rytko M., *Referendum ogólnokrajowe w Chorwacji*, «Annales UMCS» 2019, s. K., vol. XXVI, nr 1.
- Podolnjak R., *Ustavnopravno uređenje i primjena referendum i građanske inicijative u Hrvatskoj*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević (red.), *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011.
- Składowski K., *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Chorwacji*, [w:] R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010.
- Składowski K., *Prawo wyborcze na urząd prezydenta Chorwacji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007.
- Składowski K., *System rządów Republiki Chorwacji*, Łódź 2013.
- Sokol S., *Temeljna pitanja ustrojstva državne vlasti*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 1998.
- Tudjman F., *Nationalism in Contemporary Europe*, New York 1981.
- Witkowski Z., *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991.
- Wojnicki J., *Alternacja władzy w państwach postjugosłowiańskich*, [w:] S. Grabowska (red.), *Alternatywne sposoby głosowania, a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007.
- Wojnicki J., *Dylematy integracyjne państw postjugosłowiańskich*, [w:] M. Stolarczyk (red.), *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI w.*, Toruń 2006.
- Wojnicki J., *Dylematy przeobrażeń ustrojowych w Republice Chorwacji*, [w:] A. Jagiełło-Szostak (red.), *Republika Chorwacji. Polityka wewnętrzna i międzynarodowa*, Wrocław 2014.
- Zaleśny J., *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Warszawa 1999.
- Żukiewicz P., *Pozycja ustrojowa rządu w państwach postjugosłowiańskich. Analiza prawno-porównawcza*, Wrocław 2017.