

*Konrad Składowski**

Prawo Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w Konstytucji Republiki Chorwacji

Od chwili uchwalenia Konstytucji Republiki Chorwacji 22 grudnia 1990 r.¹ rozporządzenia z mocą ustawy były dopuszczalną formą stanowienia prawa w państwie. Prawo do ich wydawanie powierzone zostało Prezydentowi Republiki oraz rządowi. Kolejne nowelizacje Konstytucji Chorwacji nie zmieniły tego stanu rzeczy, chociaż zmieniła się regulacja prawna określająca zasady ich wydawania przez Prezydenta. Natomiast uprawnienia rządu w tym obszarze nie uległy praktycznie zmianie². Zgodnie z art. 88 Konstytucji: „Sabor Republiki Chorwacji może, na okres nie przekraczający jednego roku, upoważnić Rząd Republiki Chorwacji do regulowania w drodze rozporządzeń poszczególnych spraw należących do zakresu działania Saboru, z wyjątkiem spraw dotyczących określenia konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw człowieka i obywatela, praw mniejszości narodowych, systemu wyborczego, ustroju, zakresu i trybu działania organów władzy państwowej, ustroju zakresu i trybu działania samorządu lokalnego. Rozporządzenia z mocą ustawy nie mogą działać wstecz. Rozporządzenia wydane na podstawie ustawowego upoważnienia tracą moc po upływie jednego roku od daty upoważnienia Rządu do ich wydania, chyba że Sabor postanowi inaczej”.

Szersze omówienie tej problematyki pozostaje poza ramami niniejszego opracowania, z tym że warto zauważyć, że w chorwackiej doktrynie

* Dr hab., prof. UŁ, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine” 1990, br. 56.

² W 2001 r. nowela konstytucyjna zniosła wyższą izbę parlamentu, jaką była Izba Županii (Županijski dom). W związku z tym nastąpiła zmiana art. 88. W pierwotnym brzmieniu przepisu upoważnienie do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przez rząd udzielała Izba Przedstawicielska (Zastupnički dom), po nowelizacji prawo to przysługuje jednoizbowemu Saborowi. Poza tym treść przepisu nie uległa zmianie. Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine” 2001, br. 28.

prawo rządu do wydawania rozporządzeń z upoważnienia ustawy jest dość krytycznie oceniane³.

Prawo Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy wynika natomiast z upoważnienia konstytucji. Do ich wydawania uprawniona Prezydenta art. 101 Konstytucji: „Podczas stanu wojny Prezydent Republiki może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy, na podstawie i w ramach upoważnienia otrzymanego od chorwackiego Saboru. Jeżeli posiedzenie chorwackiego Saboru nie może się odbyć, Prezydent Republiki jest upoważniony do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, którymi reguluje sprawy związane ze stanem wojny.

W przypadku bezpośredniego zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa lub wówczas gdy organy państwa nie są w stanie normalnie wykonywać swoich konstytucyjnych obowiązków. Prezydent Republiki może na wniosek i z kontrasygnatą Premiera wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. Prezydent Republiki przedkłada wydane przez siebie rozporządzenia z mocą ustawy do zatwierdzenia chorwackiemu Saborowi, na najbliższym jego posiedzeniu. Jeżeli Prezydent nie przedłoży rozporządzeń z mocą ustawy do zatwierdzenia chorwackiemu Saborowi lub gdy Sabor ich nie zatwierdzi, rozporządzenia te przestają obowiązywać”.

380 Analiza przesłanek uprawniających Prezydenta do wydawania tych aktów wskazuje, że mają one na celu przede wszystkim zapewnienie szybkości reakcji prawodawczej państwa w razie nagłej konieczności spowodowanej stanem jego zagrożenia⁴. W chorwackiej doktrynie wskazuje się, że Prezydent może wydawać rozporządzenia faktycznie w trzech odrębnych sytuacjach. Pierwsza ma miejsce, gdy trwa stan wojny, druga występuje w przypadku zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa, a trzecia w przypadku, gdy organy władzy państwowej nie mogą normalnie wykonywać swoich konstytucyjnych obowiązków⁵. W literaturze chorwackiej wskazuje się, że zarówno stan wojny, jak i stan zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa może prowadzić do niezdolności wykonywania konstytucyjnych obowiązków

³ Szerzej na temat rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez rząd w Republice Chorwacji. Patrz S. Barić, *Delegirano zakonodavstvo i Ustav HR*, [w:] A. Bačić (red.), *Okrugli stol Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, Zagreb 2011, s. 388–406; K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 325–329.

⁴ Wydaje się, że to jeden z najczęstszych powodów istnienia ustawodawstwa delegowanego. Patrz. K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964, s. 21 i n.; K. Prokop, *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 47.

⁵ S. Sokol, *Temeljna pitanja ustrojstva državne vlasti*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, wyd. 2, Zagreb 2006, s. 322.

przez organy państwa⁶. Tym niemniej należy tę przesłankę traktować jako samodzielną podstawę do nabycia przez Prezydenta prawa do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy⁷. Jednocześnie zwraca się uwagę, że stan zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa jak również niezdolności organów do wykonywania konstytucyjnych obowiązków może być spowodowany wojną, choć formalnie stan wojny może nie zostać ogłoszony ze względu na to, że następuje to w określonej konstytucyjnej procedurze⁸. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że art. 17 Konstytucji, który dopuszcza ograniczenie praw jednostki, zezwala na to w przypadku wystąpienia stanu wojny, stanu zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz w „wystąpienia wielkich klęsk żywiołowych”. Wprawdzie w Chorwacji obowiązuje ustawa o ochronie przed klęskami żywiołowymi, to wydaje się, że w świetle obowiązującej regulacji nie można mówić o tym, by ustawa zasadnicza przewidywała istnienie takiego konstytucyjnego stanu nadzwyczajnego⁹. Tymczasem art. 101 Konstytucji nie przewiduje możliwości wydawania przez Prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy w przypadku występowania klęsk żywiołowych. Tak więc w czasie klęski żywiołowej mógłby wydać rozporządzenie z mocą ustawy tylko wtedy, gdyby klęska żywiołowa miała wpływ na niezdolności organów państwa do wykonywania ich konstytucyjnych obowiązków. Reasumując, można uznać, że Prezydent ma prawo do wydania rozporządzenia z mocą ustawy w czasie trwania jednego z dwóch przewidzianych przez konstytucję stanów nadzwyczajnych oraz w sytuacji niezdolności do wykonywania przez organy państwa konstytucyjnych obowiązków, co stanem nadzwyczajnym nie jest.

Przepisy chorwackiej Konstytucji dotyczące stanów nadzwyczajnych określane są w literaturze jako charakteryzujące się wąskim zakresem regulacji¹⁰. W Chorwacji występują dwa rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wojny i stan zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa. W świetle postanowień konstytucji trudno wskazać dopuszczalne okoliczności uprawniające organy władzy do ogłoszenia stanu wojny. Zgodnie z art. 101 Prezydent wypowiedzi wojnę i zawiera pokój na podstawie decyzji Saboru, do której Sabor został uprawniony przez art. 81

⁶ D. Gardašević, *Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima*, Zagreb 2014, s. 464.

⁷ *Ibidem*, s. 468.

⁸ *Ibidem*, s. 464–465.

⁹ *Zakon o zaštiti od elementarnih nepogoda*, „Narodne novine” 1997, br. 73; 2004, br. 174.

¹⁰ Chorwacka regulacja została do takich zaliczona przez doktrynę, obok regulacji francuskiej, rosyjskiej, holenderskiej, szwajcarskiej, słowackiej, fińskiej, islandzkiej, ukraińskiej, litewskiej i łotewskiej. Patrz M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich Konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 27.

Konstytucji. Jednakże żaden ze stosownych artykułów ustawy zasadniczej wskazuje, w jakiej sytuacji organy państwa są do tego uprawnione, co oznacza, że pozostawia się im całkowitą swobodę w przedmiocie oceny faktów uprawniającej do podjęcia takiej decyzji. Podobnie się ma sprawa w przypadku drugiego powodu uprawniającego do wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Konstytucja w przepisach dotyczących sytuacji nadzwyczajnych w państwie nie posługuje się jednolitą terminologią. W art. 17 dotyczącym dozwolonych ograniczeń praw jednostki użyte zostało sformułowanie „w stanie bezpośredniego zagrożenia niepodległości i jedności Republiki”. Natomiast w art. 100 dotyczącym użycia sił zbrojnych oraz w art. 101 określającym przesłanki uprawniające do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy Konstytucja posługuje się terminem „w przypadku bezpośredniego zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa”. Jednocześnie nie precyzuje ona, jakie działania mogą stanowić zagrożenie dla wymienionych wartości, nie określa również, kto i w jakim trybie wprowadza ten stan nadzwyczajny. Ustawa o obronie w art. 6 ust. 5 wskazuje, że stan bezpośredniego zagrożenia (*ugroženosti*) wprowadza Sabor na wniosek rządu Republiki Chorwacji¹¹. Jednakże ustawa nie określa, jakim wartościom „bezpośrednie zagrożenie” ma grozić, co pozostawia organom władzy daleko idącą swobodę z korzystania z tej instytucji. Ustawa podobnie jak konstytucja nie określa szczegółowych procedur ustanowienia stanu zagrożenia, nie przewiduje ograniczeń temporalnych ani zasad ochrony organu przedstawicielskiego czy podstaw systemu prawnego, które występują np. w polskiej regulacji¹². Jedyna norma konstytucyjna oprócz tych dotyczących uprawnienia do jego wprowadzenia, która wiąże się z funkcjonowaniem organów państwa w czasie stanu wojennego i stanu bezpośredniego zagrożenia, to uprawnienie Prezydenta do zwołania posiedzenia rządu. Gdy korzysta on z tego uprawnienia, z mocy konstytucji zostaje przewodniczącym tak zwołanego rządu. Ponadto art. 17 Konstytucji przewiduje, że w czasie stanu nadzwyczajnego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności nie mogą ustanawiać nierówności obywateli z jakiegokolwiek powodu, a zakres ograniczeń musi być dostosowany do charakteru zagrożenia. Konstytucja wskazuje ponadto prawa, które nigdy nie mogą być ograniczone. Są to: prawo do życia, zakaz tortur, okrutnego lub poniżającego traktowania bądź kara-

¹¹ Do 2013 r. wnioski w tej sprawie do Saboru mógł złożyć Prezydent. Wymagał on kontrasygnaty premiera. *Zakon o obrani*, „Narodne novine” 2013, br. 73; 2015, br. 75.

¹² K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 121–125; K. Składowski, *Stany nadzwyczajne w państwie*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 5, Warszawa 2015, s. 298–299.

nia, nakaz ustawowego określenia czynów karalnych i kar oraz dotyczących wolności myśli, sumienia i wyznania. Nieprecyzyjność norm konstytucyjnych w zakresie dotyczącym stanów nadzwyczajnych w państwie jest cechą charakterystyczną tych instytucji. Trudno bowiem tak określić przesłanki pozwalające na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, aby nie pozostawić miejsca organowi podejmującemu decyzję na własną ocenę sytuacji. W literaturze wskazuje się, że byłoby to wręcz niepożądane ze względu na naturę tej instytucji, gdyż prawodawca nie jest w stanie przewidzieć wszelkich możliwych „źródeł zagrożeń” dla państwa¹³. Tym niemniej chorwacka regulacja wydaje się być nie wystarczająco precyzyjna, choć polskie przepisy dotyczące prawa wydawania rozporządzeń z mocą ustawy także pozostawiają wiele do życzenia¹⁴.

Wydawanie przez Prezydenta rozporządzeń następuje w istocie w odrębnych sytuacjach, z punktu widzenia przesłanek uprawniających do tego działania. Rozporządzenia te różnią się także procedurą ich wydawania i zakresem przedmiotowym. W czasie stanu wojny rozporządzenia z mocą ustawy mogą być wydawane z upoważnienia Saboru. Konstytucja nie określa wprawdzie, w jakiej formie to upoważnienie może być udzielone, nakazując wszak, że powinno zawierać wskazanie zakresu przedmiotowego upoważnienia. Tym samym rozporządzenia nie mogą wykroczać poza zakres przedmiotowy delegacji. Wydaje się, że delegacja ta powinna mieć formę ustawy.

Jeżeli natomiast w czasie stanu wojny Sabor nie może się zabrać na posiedzenie Prezydent uzyskuje prawo do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy samodzielnie¹⁵. Jednakże rozporządzenia te mogą dotyczyć jedynie spraw związanych ze stanem wojny. Przy braku wskazówek zawartych w konstytucji trudno wyobrazić sobie rzeczywiste ograniczenia przedmiotowe tych rozporządzeń. W stanie wojny łatwo o formułowanie opinii, że niemal każda kwestia jest z nią związana. Tym bardziej, że w chorwackim porządku prawnym nie obowiązuje ustawa, która szczegółowo tę kwestię by regulowała. Praktyka, jaka miała miejsce w Chorwacji w latach 1991–1992, wskazuje, że zakres spraw, które mogą być uznane za dotyczące stanu wojny, może być niezwykle obszerny. W okresie tym Prezydent Franjo Tuđman wydał 39 rozporządzeń z mocą ustawy¹⁶. Dotyczyły one m.in. ochrony przeciw pożarowej; działalności edukacyjnej

¹³ K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny...*, s. 29–30.

¹⁴ K. Składowski, *Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Uwagi krytyczne*, [w:] D. Górecki (red.), *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015, s. 84–94.

¹⁵ S. Barić, *Zakonodavna delegacija i parlamentrizam u suvremenim europskim državama*, Zagreb 2009, s. 45.

¹⁶ Patrz. przyp. 50 w: S. Barić, *Delegirano...*, s. 389.

w zakresie kultury, techniki i sportu; badań naukowych; rolnictwa i leśnictwa; opieki zdrowotnej i zdrowotnego ubezpieczenia. Wszystkie wydane w tym czasie rozporządzenia w nazwie nosiły zwrot „w czasie stanu wojennego lub bezpośredniego zagrożenia niepodległości i jedności Republiki Chorwacji”¹⁷.

Tak więc możliwość wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w stanie wojny oraz ich zakres przedmiotowy uzależniony jest od tego, czy parlament ma, czy też nie ma zdolności do zebrania się na posiedzenie. W związku z tym, że przepisy konstytucji oraz ustaw i regulaminu parlamentu nie określają tej kwestii, należy przyjąć, że oznacza to niemożność osiągnięcia kworum¹⁸. Z tym, że prawo do oceny tej okoliczności należy ostatecznie do organów parlamentu, gdyż zgodnie z art. 292 Regulaminu Saboru komitet ds. konstytucji, regulaminu i systemu politycznego ustala niemożność zwołania posiedzenia Saboru i informuje o tym Prezydenta Republiki i rząd¹⁹. Komitet ten ustala także ustąpienie okoliczności uniemożliwiających zwołanie posiedzenia Saboru i o tym również powiadamia Prezydenta i rząd. Rozporządzenia wydawane w stanie wojny mogą więc istotnie różnić się zakresem przedmiotowym w zależności od zdolności parlamentu do działania.

384 Rozporządzenia z mocą ustawy mogą być ponadto wydawane przez Prezydenta, gdy organy władzy nie są w stanie normalnie funkcjonować lub w razie bezpośredniego zagrożenia niepodległości, jedności i bezpieczeństwa państwa. Są one wydawane na wniosek i za kontrasygnatą premiera. Sposób określenia przesłanek uprawniających do wydawania rozporządzeń także pozostawia daleko idącą swobodę interpretacyjną. Można jedynie uznać, że obowiązek współdziałania premiera i prezydenta stwarza dostateczną gwarancję, iż uprawnienie to nie będzie nadużywane. Przepis ten istotnie zmienił rolę Prezydenta w procesie wydawania tych aktów w stosunku do poprzednio obowiązującej regulacji konstytucyjnej. Konieczność złożenia wniosku i udzielenia kontrasygnaty przez premiera wskazuje wyraźnie, że obecnie Prezydent może korzystać z tego

¹⁷ Patrz przyp. 44 w: I. Kosnica, *Uredbe iz nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1990–1992*, „Zbornik pravnoga fakulteta Zagreba” 2011, vol. 61, br. 1, s. 159–160.

¹⁸ Podobnie zresztą jak w Polsce, patrz. K. Działocha, *Komentarz do art. 234 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. IV, Warszawa 2005, s. 2; K. Prokop, *O dopuszczalności...*, s. 49; W. Skrzydło, *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] L. Garlicki (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 277; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 300.

¹⁹ W Chorwacji organy parlamentu, które w Polsce noszą miano komisji, nazywają się komitetami (*odbor*) po za jednym wyjątkiem: komisji mandatowo-immunitetowe (*mandatno-immunitetno povjerenstvo*).

uprawnienia pod kontrolą rządu i z jego inspiracji. Wątpliwości może budzić natomiast odpowiedź na pytanie, czy Prezydent jest wnioskiem rządu związany. Wydaje się, że brzmienie art. 101: „prezydent może wydawać rozporządzenia”, nie pozostawia szczególnych wątpliwości, że do wniosku rządu może się on nie przychylić. Na taką interpretację wskazuje także wyraźnie praktyka wykonywania innych konstytucyjnych kompetencji przez prezydenta współdziałającego z premierem. W przypadku tych rozporządzeń konstytucja nie określa ich granic przedmiotowych, inaczej więc niż w przypadku rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych w czasie stanu wojennego, mogą one dotyczyć każdej materii.

Ograniczenie przedmiotowe każdego rodzaju rozporządzeń znajduje się w art. 17 Konstytucji. Zabrania on, w każdych okolicznościach, a więc również w sytuacjach uprawniających do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, ograniczać konstytucyjny zakaz stosowania tortur, okrutnego lub poniżającego traktowania bądź karania, nie respektować zasad: *nullum crime sine lege* oraz wolności myśli, sumienia i wyznania. Artykuł 17 wskazuje ponadto, że w czasie stanów nadzwyczajnych ograniczenia praw człowieka i obywatela nie mogą być dokonywane ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, pochodzenie narodowe lub społeczne. Artykuł 16 Konstytucji przewiduje ponadto, że każde ograniczenia wolności lub praw człowieka muszą być proporcjonalne do potrzeby ograniczenia. Norma ta dotyczy także rozporządzeń z mocą ustawy. W żadnym przepisie nie znajdziemy natomiast reguły ochrony konstytucji czy też podstaw systemu demokratycznego, znanego choćby z polskiego porządku prawnego²⁰. Prezydent przedkłada wydane przez siebie rozporządzenia z mocą ustawy do zatwierdzenia Saborowi, gdy tylko będzie mógł się zebrać. Jeżeli prezydent nie przedłoży rozporządzeń do zatwierdzenia Saborowi lub gdy tenich nie zatwierdzi, przestają obowiązywać. Rozporządzenia z mocą ustawy podlegają także kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny co do ich zgodności z konstytucją, co wprost wynika z art. 129 Konstytucji, który uprawnia Trybunał do orzekania o zgodności z konstytucją ustaw i innych przepisów prawa.

Nowelizacja Konstytucji z 2000 r.²¹ znacznie ograniczyła swobodę działania prezydenta w porównaniu ze wcześniejszą regulacją konstytucyjną. W pierwotnym brzmieniu art. 101 Konstytucji uprawniał Prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w przypadku wystąpienia stanów nadzwyczajnych oraz w sytuacji, gdy organy państwa nie są w stanie normalnie wykonywać swoich konstytucyjnych obowiązków. Do wydawania

²⁰ K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 35–39.

²¹ *Promjena Ustava Republike Hrvatske*, „Narodne novine” 2000, br. 113.

tych aktów Prezydent nie potrzebował upoważnienia parlamentu ani nie był także zobowiązany do współpracy z rządem, gdyż, inaczej niż jest to obecnie, do wydania rozporządzenia nie był potrzebny ani wniosek rządu, ani kontrasygnata premiera. Prezydent F. Tuđman korzystał z tego uprawnienia w niezwykle szerokim zakresie, mimo że formalnie stan wojny ani stan zagrożenia niepodległości, jednolitości i bezpieczeństwa Republiki nigdy nie został ogłoszony ani nie miał miejsca akt wypowiedzenia wojny²². Swoboda, z jaką Prezydent korzystał z tego uprawnienia, wynikała również z podporządkowania rządu i parlamentu Prezydentowi oraz oportunistycznej postawie Trybunału Konstytucyjnego.

W 1992 r. przedstawiciele opozycji parlamentarnej złożyli wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli konstytucyjności rozporządzeń z mocą ustawy wydanych przez Prezydenta. Wniosek podnosił trzy zarzuty. Pierwszy wskazywał, że Prezydent wydał rozporządzenia, kiedy formalnie nie został ogłoszony ani stan wojny, ani stan bezpośredniego zagrożenia niepodległości i jedności państwa. Drugi podnosił, że rozporządzenia były wydane w czasie, gdy Sabor mógł obradować i w związku z tym nie mogły ograniczać wolności i praw, które regulowane są w drodze ustaw Saboru, co wynika bezpośrednio z art. 17 Konstytucji dopuszczającego ograniczenia praw jednostki w czasie stanów nadzwyczajnych jedynie w drodze ustawy. Po trzecie zaś, rozporządzenia te naruszały regułę zakazu retroakcji²³.

W orzeczeniu z 24 czerwca 1992 r.²⁴ Trybunał, odrzucając skargę uznał, że Prezydent samodzielnie ocenia, czy zachodzą okoliczności zagrożenia niepodległości i jedności państwa i konstytucja nie wymaga od niego ani od żadnego innego organu wydania jakiejś formalnej decyzji to stwierdzającej. Ponadto uznał, że uprawnienie Prezydenta do wydawania rozporządzeń przewidziane w art. 101 Konstytucji nie jest ograniczone przedmiotowo, a w związku z tym może dotyczyć także wolności i praw, mimo że art. 17 wyraźnie tego zabrania. Co do zakazu retroaktywności, Trybunał natomiast uznał, że nie ma on bezwzględного charakteru i w szczególnych okolicznościach może być niezastosowany. Nie dopatrył się Trybunał w trybie ich wydania naruszenia norm konstytucyjnych, mimo że Prezydent miał prawo do ich wydawania w razie uznania przez prezydium Saboru niezdolności parlamentu do działania,

²² B. Smerdel, *Konstitucionalizam i promjena vlasti*, „Zbornik pravno-ga fakulteta Zagreba” 2000, vol. 50, br. 1–2, s. 25.

²³ Đ. Gardašević, *Ustav Republike Hrvatske i „stanja izuzetka”*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011, s. 61.

²⁴ *Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-179/1991. od 24. lipnja 1992*, „Narodne novine” 1992, br. 49.

a nigdy taka decyzja nie została wydana. Nie dostrzegł również naruszenia prawa w fakcie, że pierwszych 18 rozporządzeń nigdy nie zostało opublikowanych, oraz w tym, że te, które zostały opublikowane, weszły w życie w chwili ich wydania, a nie ogłoszenia, mimo że wiele z nich zawierało ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela²⁵. Ostatecznie Trybunał odrzucił wniosek o dokonanie kontroli konstytucyjności rozporządzeń z mocą ustawy wydanych przez Prezydenta w okresie od września 1991 do lutego 1992 r., a w stosunku do spraw już wszczętych Trybunał podjął decyzję o umorzeniu postępowań kontrolnych²⁶.

Praktyka wydawania tych aktów na początku lat 90. jest dziś negatywnie oceniana przez chorwacką doktrynę i znacznie przyczyniła się do zmiany regulacji konstytucyjnej dotyczącej rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta. Równocześnie w chorwackiej literaturze wskazuje się, że stabilizacja sytuacji międzynarodowej Chorwacji spowodowała, że takie ukształtowanie tej instytucji nie jest już państwu potrzebne²⁷. Obowiązująca regulacja konstytucyjna ograniczyła istotnie uprawnienie Prezydenta do wydawania tych aktów normatywnych, jednakże wciąż pozostawia wiele pytań otwartych. W szczególności wątpliwości budzi wskazanie precyzyjne zakresu przedmiotowego rozporządzeń wydawanych w czasie stanu wojny, gdy parlament nie może zebrać się na posiedzenie. Niejasny jest także dopuszczalny zakres przedmiotowy rozporządzeń wydawanych na wniosek premiera. Wydaje się, że niedopuszczalne byłoby regulowanie w tej formie spraw zastrzeżonych dla parlamentu, uchwalanych w szczególnej procedurze, przede wszystkim kwestii z zakresu ustawodawstwa organicznego. Brak w tej mierze również jednoznacznego stanowiska chorwackiej doktryny. Rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez Prezydenta z upoważnienia konstytucji jak również wydawane przez rząd z upoważnienia ustawy rodzą w chorwackiej doktrynie istotne zastrzeżenia. Powoduje to, że mimo iż w doktrynie chorwackiej dostrzega się uzasadnione argumenty za stosowaniem tej instytucji w państwie demokratycznym²⁸, to jednak wątpliwości prawne, jakie się z nimi wiążą, sprawiają, że w literaturze od dawna postuluje się zmianę regulacji ich dotyczącej, a na pewno zmianę praktyki udzielania przez Sabor pełnomocnictwa do wydawania rozporządzeń przez rząd²⁹.

²⁵ I. Kosnica, *Uredbe iz nužde...*, s. 160–174.

²⁶ *Ibidem*, s. 158–174.

²⁷ S. Barić, *Zakonodavna...*, s. 45.

²⁸ S. Sokol, *Temeljna pitanja...*, s. 323–324.

²⁹ B. Smerdel, *Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava*, „Zbornik pravno-fakulteta Zagreba” 2001, vol. 51, br 6, s. 1154.

Wykaz literatury

- Barić S., *Delegirano zakonodavstvo i Ustav HR*, [w:] A. Bačić (red.), *Okrugli stol Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske*, Zagreb 2011.
- Barić S., *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, Zagreb 2009.
- Brzeziński M., *Stany nadzwyczajne w polskich Konstytucjach*, Warszawa 2007.
- Działocha K., *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964.
- Działocha K., *Komentarz do art. 234 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. IV, Warszawa 2005.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012.
- Gardašević D., *Ograničenja ljudskih prava i temeljnih sloboda u izvanrednim stanjima*, Zagreb 2014.
- Gardašević Đ., *Ustav Republike Hrvatske i „stanja izuzetka“*, [w:] B. Smerdel, Đ. Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Zagreb 2011.
- Kosnica I., *Uredbe iz nužde Predsjednika Republike Hrvatske iz 1990–1992*, „Zbornik pravnoga fakulteta Zagreba” 2011, vol. 61, br. 1.
- Prokop K., *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005.
- Składowski K., *Rozporządzenie z mocą ustawy w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Uwagi krytyczne*, [w:] D. Górecki (red.), *Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, Łódź 2015.
- Składowski K., *Stany nadzwyczajne w państwie*, [w:] D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. 5, Warszawa 2015.
- Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.
- Skrzydło W., *Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] L. Garlicki (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
- Smerdel B., *Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava*, „Zbornik pravnoga fakulteta Zagreba” 2001, vol. 51, br. 6.
- Smerdel B., *Konstitucionalizam i promjena vlasti*, „Zbornik pravnoga fakulteta Zagreba” 2000, vol. 50, br. 1–2.
- Sokol S., *Temeljna pitanja ustrojstva državne vlasti*, [w:] B. Smerdel, S. Sokol, *Ustavno pravo*, wyd. 2, Zagreb 2006.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000.