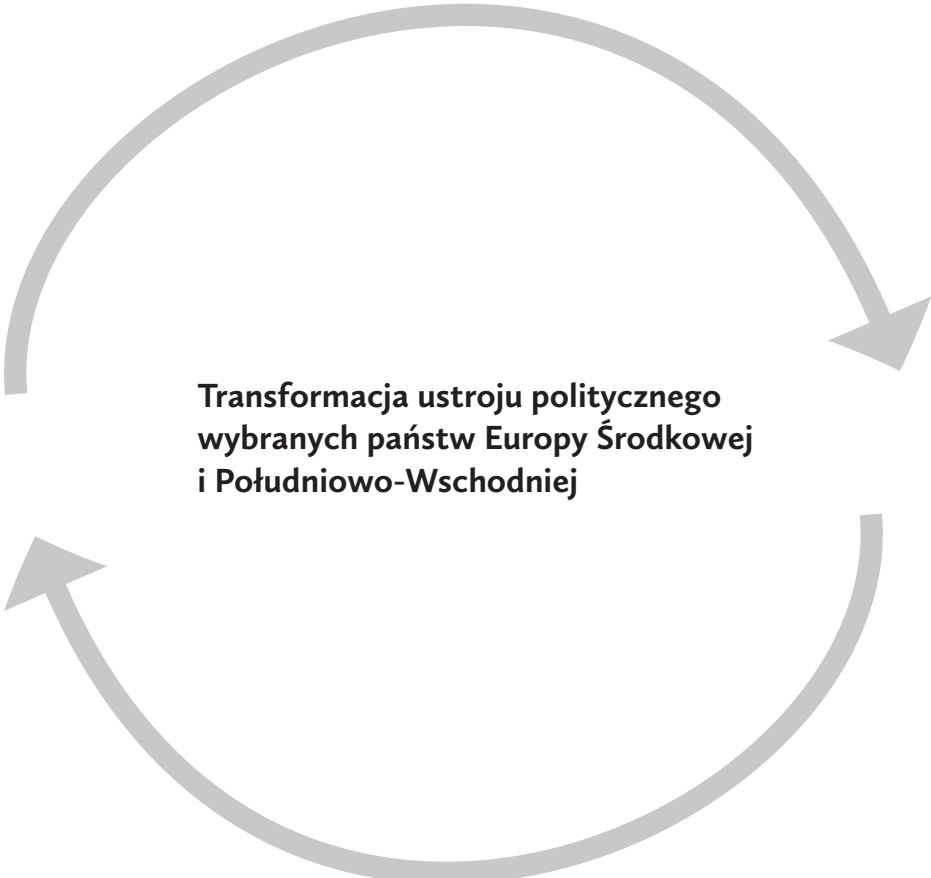


Ewa Bujwid-Kurek  
Dominika Mikucka-Wójtowicz

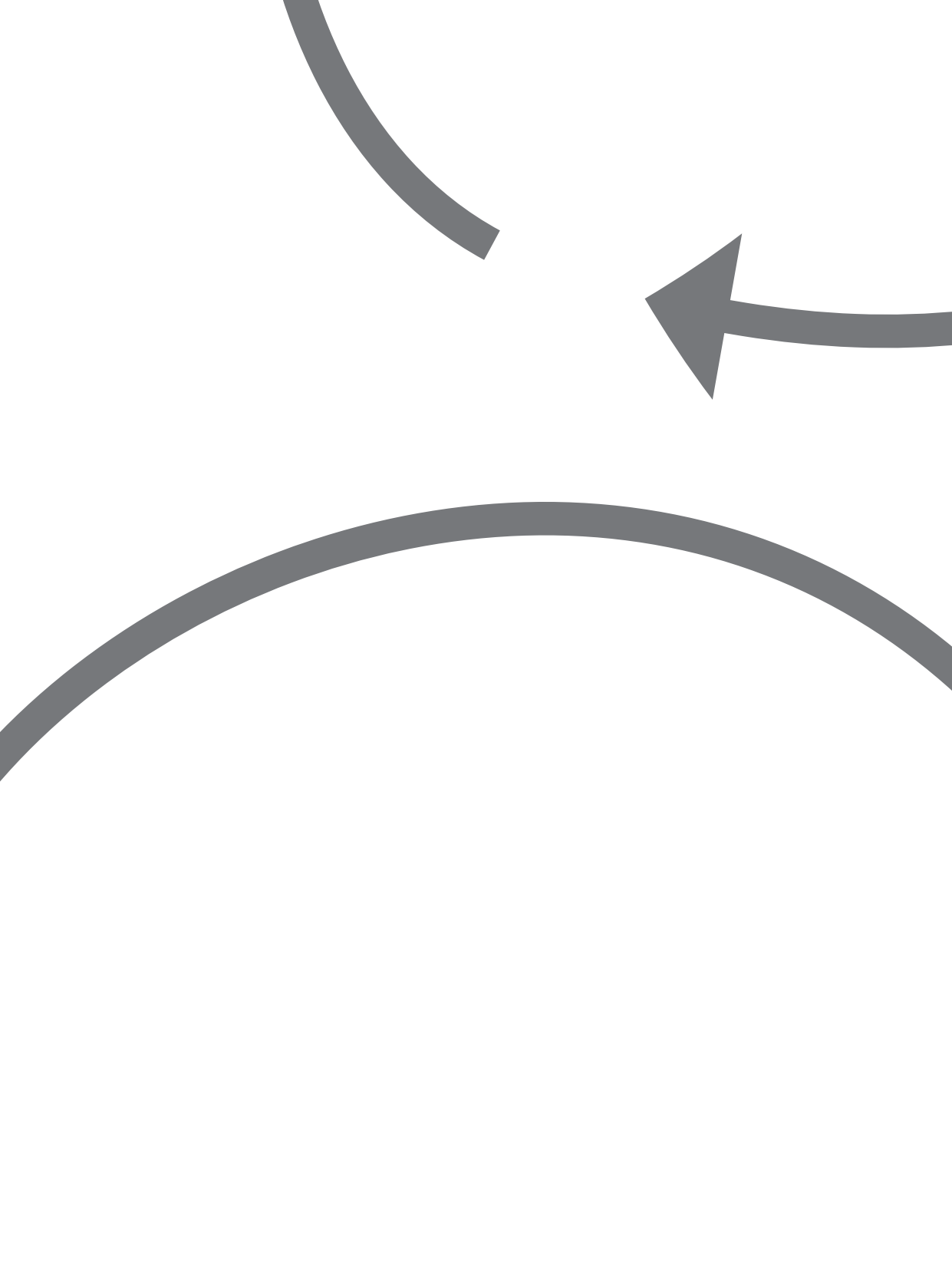


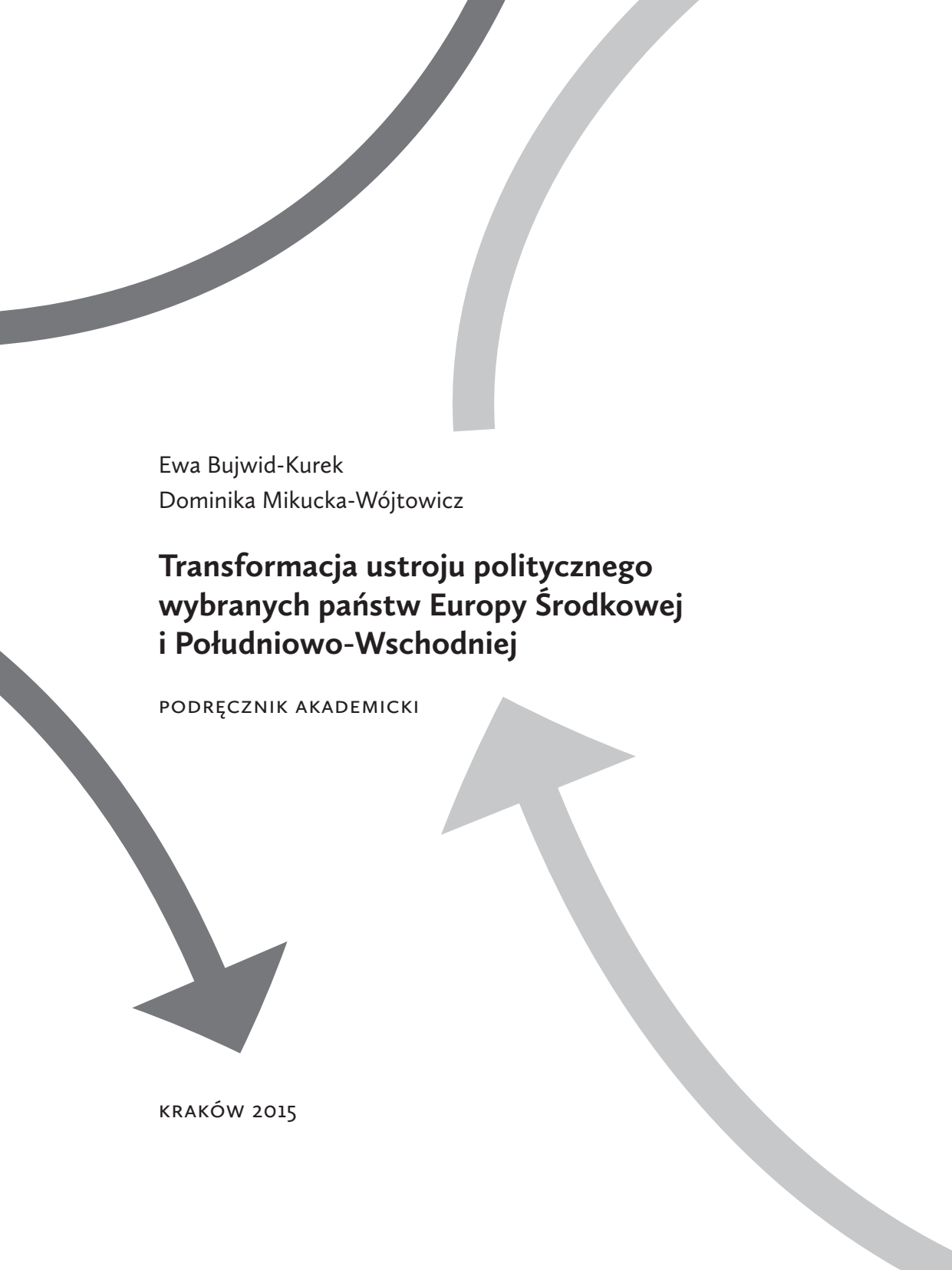
# Transformacja ustroju politycznego wybranych państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej

► PODRĘCZNIK AKADEMICKI ◀



**Transformacja ustroju politycznego  
wybranych państw Europy Środkowej  
i Południowo-Wschodniej**





Ewa Bujwid-Kurek  
Dominika Mikucka-Wójtowicz

**Transformacja ustroju politycznego  
wybranych państw Europy Środkowej  
i Południowo-Wschodniej**

PODRĘCZNIK AKADEMICKI

KRAKÓW 2015

© Copyright by Ewa Bujwid-Kurek & Dominika Mikucka-Wójtowicz  
Kraków 2015

ISBN 978-83-65148-56-8

Recenzja  
Prof. dr hab. Marek Bankowicz

Redakcja  
Piotr Budny

Korekta  
Elżbieta Krok

Projekt okładki i skład  
LIBRON

Publikacja dofinansowana przez Wydział Studiów Międzynarodowych  
i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego



Wydawnictwo LIBRON – Filip Lohner  
al. Daszyńskiego 21/13  
31-537 Kraków  
tel. 12 628 05 12  
e-mail: [office@libron.pl](mailto:office@libron.pl)  
[www.libron.pl](http://www.libron.pl)

## Spis treści

Noty o autorkach	9
Przedmowa	13

### **ROZDZIAŁ 1** | DOMINIKA MIKUČKA-WÓJTOWICZ

Transformacja ustrojowa w państwach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej – geneza, uwarunkowania, przebieg procesu. Uwagi teoretyczne	21
1.1. Wprowadzenie	23
1.2. Tranzytologia – siatka pojęciowa	25
1.3. Jak rodzi się demokracja? Typy transformacji	29
1.4. Zmiany reżimu i wyjaśnienie ich skutków	36
1.5. Demokracja skonsolidowana i jej istota	42
1.6. Reżimy ułomne – między autorytaryzmem a demokracją	48
1.7. Demokracja – pomiar i ocena	54
1.8. Podsumowanie	56

### **ROZDZIAŁ 2** | EWA BUJWID-KUREK

Rzeczpospolita Polska po 1997 roku – przeobrażenia ustroju politycznego w wymiarze konstytucyjno-ustrojowym. „Negocjowana reforma systemu”	59
2.1. Wprowadzenie	61
2.2. Konstytucja III RP z 2 kwietnia 1997 roku i obecne w niej zasady ustrojowe właściwe demokratycznemu państwu prawa	62

2.3.	Aparat państwowy – implementacja trójpodziału władz	64
2.3.1.	Władza ustawodawcza (legislatywa) – parlament bikameralny: Sejm i Senat	65
2.3.2.	Władza wykonawcza (egzekutywa) – dualizm egzekutywy: Prezydent RP i Rada Ministrów	73
2.3.3.	Władza sędziowska – sądy i trybunały (Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu)	81
2.4.	Partie polityczne w kontekście pluralizmu politycznego	87
2.5.	Organizacje społeczne i grupy formalne – ocena partycypacji	93
2.6.	Podsumowanie	96

### **ROZDZIAŁ 3 | EWA BUJWID-KUREK**

	Republika Czeska po 1993 roku – przeobrażenia ustroju politycznego w wymiarze konstytucyjno-ustrojowym. „Wymuszona reforma”	99
--	---	----

3.1.	Wprowadzenie – incydencja ustrojowo-polityczna samodzielności państwa	101
3.2.	Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 roku i obecne w niej zasady ustrojowe właściwe demokratycznemu państwu prawa	109
3.3.	Aparat państwowy – implementacja trójpodziału władz	114
3.3.1.	Władza ustawodawcza – bikameralizm: Izba Poselska i Senat	114
3.3.2.	Władza wykonawcza (egzekutywa) – dualizm egzekutywy: Prezydent i rząd	118
3.3.3.	Władza sędziowska – Sąd Konstytucyjny, sądy	125
3.4.	Partie polityczne w kontekście pluralizmu politycznego	127
3.5.	Organizacje społeczne i grupy formalne – ocena partycypacji czeskiego społeczeństwa	132
3.6.	Podsumowanie	139

### **ROZDZIAŁ 4 | DOMINIKA MIKUČKA-WÓJTOWICZ**

	Republika Bułgarii po 1989 roku – system polityczny w okresie transformacji. „Reforma bez negocjacji”	141
4.1.	Wprowadzenie – zapoczątkowanie demokratycznych przemian	143
4.2.	Konstytucja Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 roku	151



4.3.	Aparat państwowy – implementacja trójpodziału władz	155
4.3.1.	Władza ustawodawcza (legislatywa). Zgromadzenie Narodowe – jednoizbowy parlament	155
4.3.2.	Władza wykonawcza. Dualizm egzekutywy: Prezydent i Rada Ministrów	158
4.3.3.	Władza sądownicza: uprawnienia, problemy i organy (Sąd Konstytucyjny, Najwyższa Rada Sądownicza)	165
4.4.	Partie polityczne i system partyjny Bułgarii w kontekście zasady pluralizmu politycznego	168
4.5.	Organizacje społeczne i grupy formalne – ocena partycypacji	179
4.6.	Podsumowanie	182

## **ROZDZIAŁ 5** | DOMINIKA MIKUCKA-WÓJTOWICZ

	Republika Chorwacji po 1990 roku – system polityczny w okresie transformacji. „Wymuszona reforma”	185
5.1.	Wprowadzenie – Chorwacja w procesie dezintegracji Jugosławii	187
5.2.	Konstytucja bożonarodzeniowa Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 roku wraz z późniejszymi nowelizacjami	199
5.3.	Aparat państwowy – implementacja trójpodziału władz	204
5.3.1.	Władza ustawodawcza (legislatywa). Sabor – jednoizbowy parlament	204
5.3.2.	Władza wykonawcza (egzekutywa). Dualizm egzekutywy: Prezydent i rząd	208
5.3.3.	Władza sądownicza: uprawnienia, wyzwania, organy (Sąd Konstytucyjny, Krajowa Rada Sądownictwa)	217
5.4.	Partie i system partyjny Chorwacji w kontekście zasady pluralizmu politycznego	219
5.5.	Organizacje społeczne i grupy formalne – ocena partycypacji	229
5.6.	Podsumowanie	232

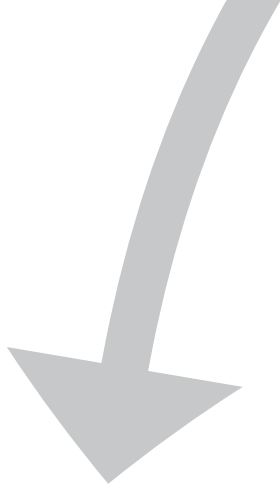
## **ROZDZIAŁ 6** | EWA BUJWID-KUREK

	Republika Serbii po 2006 roku – wybrane zagadnienia konstytucyjno-ustrojowe okresu transformacji systemu politycznego. „Narzucona transformacja”	235
6.1.	Wprowadzenie – incydencja ustrojowo-polityczna samodzielności państwa	237





6.2. Konstytucja Republiki Serbii z 10 listopada 2006 roku i obecne w niej zasady ustrojowe właściwe demokratycznemu państwu prawa	239
6.3. Aparat państwowy – implementacja trójpodziału władz	243
6.3.1. Władza ustawodawcza: parlament jednoizbowy – Zgromadzenie Narodowe (Narodna Skupština)	243
6.3.2. Władza wykonawcza (Prezydent i rząd)	247
6.4. Władza sędziowska (Sąd Konstytucyjny)	253
6.4.1. Sąd Konstytucyjny Republiki Serbii	253
6.5. Partie polityczne – realizacja zasady pluralizmu politycznego	257
6.6. Organizacje społeczne – ocena społeczeństwa obywatelskiego	262
6.7. Podsumowanie	266
Uwagi końcowe	269
Bibliografia	275



**Noty o autorkach**

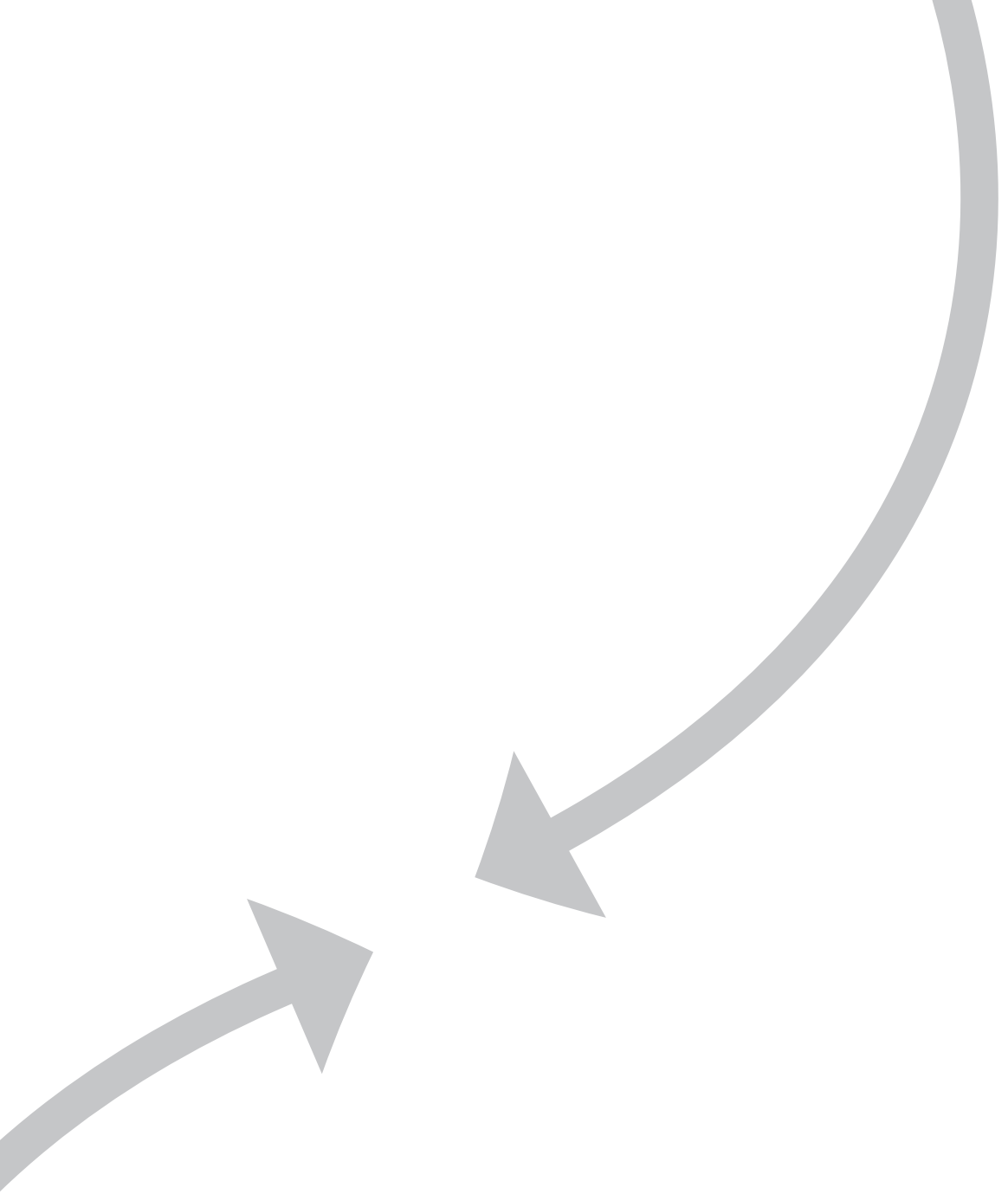


## PROF. DR HAB. EWA BUJWID-KUREK

Pracownik naukowo-dydaktyczny w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Prowadzi zajęcia dydaktyczne: seminaria magisterskie i doktorskie, wykłady z zakresu polskiego systemu politycznego, transformacji ustrojowych państw środkowoeuropejskich, polityki społecznej oraz międzynarodowej polityki społecznej. Jej zainteresowania koncentrują się na problematyce współczesnych systemów politycznych Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej ze szczególnym uwzględnieniem państw pojugosłowiańskich. Jest autorką kilku monografii z tego zakresu, w tym jednej w języku rosyjskim, i kilkunastu publikacji w formie artykułów naukowych m.in. w językach: serbskim, rosyjskim, hiszpańskim i angielskim. Do najnowszych z tych monografii należą: *Państwa pojugosłowiańskie. Szkice politologiczne* (Kraków 2008) oraz *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej. Dzieje, ustroj, konstytucja* (Kraków 2012). Jest także współautorką książki wydanej w języku rosyjskim, zatytułowanej *Padnienie Jugosławii. Przyczyny i śledztwa* (Woroneż 2010). Wśród licznych artykułów naukowych E. Bujwid-Kurek na szczególną uwagę zasługują: *Posledice razbijanja Jugoslawije. Slabosti koje udalaju od civilizovanog života* (2005), *Konflikt serbsko-albański. Przykład Kosowa na przełomie XX i XXI wieku* (2007), *Pluralne spektrum macedońskiej sceny politycznej* (2008), *The Republic of Bosnia and Herzegovina in a New Political Space* (2008), *Samodzielne Kosowo – studium przypadku* (2009), *Samorząd lokalny w decentralizującym się systemie politycznym Republiki Chorwacji. Zarys refleksji politologicznej* (2010), *Dystrykt Brzko Bośni i Hercegowiny jako gwarant pokoju i bezpieczeństwa na Bałkanach Zachodnich* (2010), *Wpływ religii na proces dekompozycji Jugosławii* (2010), *Fenomen prezydentury w „młodych” państwach bałkańskich* (2011), *Rola Aliji Izetbegovicia w kształtowaniu muzułmańskiej wspólnoty narodowej Bośni i Hercegowiny* (2011), *Zaawansowanie procesów transformacji ustrojowej państw jugosłowiańskich* (2011), *Zasady ustrojowe w zapisie konstytucji Republiki Serbii z 10 listopada 2006 roku* (2011), *Stan nadzwyczajny w zapisach konstytucji wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej* (2012), *Legitymizacja wolności wyznania w Republice Serbii* (2012), *Spór graniczny w relacjach słoweńsko-chorwackich na przykładzie Zatoki Pirańskiej* (2013), *Głowa państwa Republiki Serbii i Republiki Kosowa – wymiar konstytucyjno-ustrojowy* (2013), *Wybrane zagadnienia ustrojowe współczesnej Republiki Serbii* (2013), *Instytucja Ombudsmana w zapisach konstytucji państw pojugosłowiańskich* (2014), *Proweniencja ideologiczna partii politycznych Sejmu RP VII kadencji* (2014), *Samorząd terytorialny wybranych państw pojugosłowiańskich – aspekt konstytucyjny* (2014), *El sistema politico polaco de 1989: una reflexion en torno a la ciencia politica* (2014) – tekst w języku hiszpańskim, *Konstytucyjne uwarunkowania integralności terytorialnej Republiki Serbii w początkach XXI wieku* (2014), *Samostalne postjugoslovenske države u međynarodnoj saradnji – politološka refleksija* (2015), *Relacje polsko-jugosłowiańskie w kontekście współpracy dyplomatycznej w latach 50.–80. XX wieku* (2015).

## DR DOMINIKA MIKUCKA-WÓJTOWICZ

W latach 2013–2015 asystent naukowy w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, gdzie pod opieką prof. dr hab. E. Bujwid-Kurek odbywała staż podoktorski w ramach realizowanego na Uniwersytecie Jagiellońskim projektu Interdyscyplinarne Studia Doktoranckie „Społeczeństwo – Technologie – Środowisko”, współfinansowanego przez Unię Europejską. W październiku 2015 r. rozpoczęła staż podoktorski w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, w ramach programu FUGA, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki. W trakcie stażu będzie realizować pod opieką dr. hab., prof. UW Jacka Wojnickiego projekt Europeizacja partii i systemów partyjnych państw postjugosłowiańskich na tle doświadczeń krajów środkowoeuropejskich – podobieństwa, perspektywy, wyzwania. Jest autorką monografii *Demokratyczna transformacja w Serbii i Chorwacji w latach 1990–2010* (Kraków 2014) oraz artykułów dotyczących różnych aspektów funkcjonowania systemów politycznych państw postjugosłowiańskich. Zainteresowania naukowe D. Mikuckiej-Wójtowicz koncentrują się na funkcjonowaniu systemów partyjnych i wyborczych państw Europy Południowej. Problematyce tej poświęciła m.in. następujące artykuły: *W imię „zwykłego człowieka”, czyli o widmie populizmu krążącym nad Serbią i Chorwacją* (2014), *Legitimacy without legitimation of the lopsided parliament. The snap parliamentary elections in Macedonia 2014* (2015), *Ewolucja systemu wyborczego Serbii w latach 1990–2011 – od manipulacji do demokratyzacji* (2012), *Europeizacja partii i systemu partyjnego Chorwacji – zarys problematyki* (2014). Zajmowała się również kwestią przestrzegania praw mniejszości, w tym prawa do ich politycznej reprezentacji, o czym traktują m.in. takie teksty, jak: *W okowach etniczności? Wybrane partie etnoregionalne w Serbii i Chorwacji (1990–2012)* (2014), *Działalność partii mniejszości narodowych w Republice Serbii w latach 1990–2008* (2013), *Sytuacja mniejszości boszniackiej w Sandżaku – wyzwania i problemy* (2013).



## Przedmowa

Książka pt. *Transformacja ustroju politycznego wybranych państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej* jest napisana w formie podręcznika akademickiego (skryptu), przeznaczonego głównie dla studentów takich kierunków, jak: politologia, stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo narodowe, uczestniczących w zajęciach z przedmiotów: polski system polityczny, system polityczny RP, transformacje ustrojowe państw środkowoeuropejskich, państwa pojugosłowiańskie w procesie transformacji, czy też poświęconych tylko i wyłącznie pojedynczym państwom i dokonującej się w nich transformacji, np. Polsce, Czechom, Bułgarii, Chorwacji, Serbii. Wybór tych państw nie jest przypadkowy, bowiem każde z nich reprezentuje odmienny typ przeobrażeń ustrojowych (tranzycji<sup>1</sup>; szczegółowo na ten temat – zob. rozdział 1 i uwagi końcowe). Lekturę niniejszej pracy zaleca się ponadto piszącym prace seminaryjne, licencjackie, magisterskie i doktorskie dotyczące powyższych kwestii, a także wszystkim tym, którzy żywo interesują się zmianami zachodzącymi w systemach politycznych państw współczesnych. A zatem podręcznik ten adresowany jest do bardzo szerokiego grona odbiorców.

Zasadniczym celem przyświecającym wyborowi państw poddanych analizie było sprawdzenie, czy i w jaki sposób odmienne drogi do demokracji zdecydowały o kształcie ich obecnego systemu politycznego. Za główny cel badawczy przyjęto zatem ocenę systemu politycznego wybranych państw, w których dokonują się demokratyczne zmiany ustrojowe.

---

<sup>1</sup> Typologie, do których odwołujemy się w *Przedmowie*, oraz dotyczące ich informacje bibliograficzne zostały przedstawione w niniejszym podręczniku w podrozdziale 1.3, zatytułowanym *Jak rodzi się demokracja? Typy transformacji*.

Teoretycznym odniesieniem niniejszych rozważań politologicznych w przypadku każdego branego tu pod uwagę państwa jest jedna z istniejących we współczesnej politologii definicji systemu politycznego. Jest to definicja instytucjonalna, która w opinii auterek wydaje się najbardziej uniwersalna dla eksploracji wybranego tematu. Przypomnijmy, że *ex definitione* system polityczny w ujęciu instytucjonalnym to „ogół instytucji, za pośrednictwem których podejmowane są decyzje polityczne”<sup>2</sup>. Jerzy Kowalski, dokonując nieco większego uszczegółowienia, rozumie system polityczny jako sumę wielu części składowych, a zatem według niego w skład systemu politycznego wchodzi: aparat państwowy, partie polityczne, organizacje społeczne, grupy formalne i nieformalne oraz ogół aktów prawnych, w których znajdują się zapisy dotyczące regulacji ich funkcjonowania<sup>3</sup>. Stąd też każdy rozdział pomyślany jest w taki sposób, aby zawierał omówienie wszystkich tych elementów systemu politycznego. Biorąc powyższe pod uwagę, ciekawa wydaje się odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu w obliczu zmian zachodzących w Polsce, Czechach, Bułgarii, Chorwacji i Serbii, czyli w państwach, w których dokonuje się proces demokratycznych przemian ustrojowych, nastąpiły zmiany statusu poszczególnych części składowych systemu politycznego. W skład aparatu państwowego przyjęło się zaliczać: władzę ustawodawczą (legislatywę), władzę wykonawczą (egzekutywę) i władzę sądowniczą. Partie polityczne to takie organizacje społeczne, które za główny cel stawiają sobie zdobycie i utrzymanie władzy. Organizacje społeczne, np. organizacje non profit, zaliczane są do tzw. trzeciego sektora, mieszczą się w nim ponadto fundacje i stowarzyszenia, które stanowiąc kolejny element definicyjny, dają się zakwalifikować do grup sformalizowanych. Natomiast grupy nieformalne to wszelkie ugrupowania bez konieczności sformalizowania ich tworzenia i funkcjonowania. Za ogół norm i zasad prawnych uważa się konstytucję, będącą nadrzędnym aktem prawnym z wszelkimi obwarowaniami wynikającymi z jej atrybutów szczególności (czytaj: szczególna treść, szczególna moc, szczególny tryb uchwalania i zmiany), oraz pojedyncze akty prawne legitymizujące poszczególne elementy systemu politycznego (np. ustawę o partiach politycznych). Aby każdy element systemu politycznego mógł zostać wyposażony we właściwe sobie kompetencje,

<sup>2</sup> *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2000, s. 583.

<sup>3</sup> Zob. M. Podolak, M. Żmigrodzki, *System polityczny i jego klasyfikacje* [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, Warszawa 2013, s. 13.

bezwzględnie musi być legitymizowany, co następuje poprzez umieszczenie odpowiedniego zapisu w konstytucji lub też zawarcie go w oddzielnym akcie prawnym, najczęściej w postaci odrębnej ustawy.

Stąd też zanim omówione zostaną w kolejności poszczególne elementy rozważanej tu definicji instytucjonalnej, najpierw scharakteryzujemy konstytucje państw poddanych analizie, legitymizujące zarówno poszczególne elementy, jak i *en bloc* systemy polityczne znajdujące się w fazie transformacji ustrojowej. W dalszej kolejności poświęcimy uwagę refleksji politologicznej nad pozostałymi elementami wynikającymi z rozpatrywanej definicji systemu politycznego.

Rozważania w niniejszym podręczniku zostały zawarte w sześciu zasadniczych rozdziałach. W pierwszym z nich, *stricte* teoretycznym, czytelnik znajdzie informacje na temat transformacji ustrojowych w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej, ich genezy, uwarunkowań oraz przebiegu procesu. W opinii autorki rozdział ten jest niezbędny do zrozumienia i dokonania oceny politologicznej wybranych państw tego regionu, zaś zdobyta w ten sposób wiedza akademicka pozwoli jak najbardziej profesjonalnie oceniać **proces transformacji ustroju politycznego każdego z analizowanych państw z perspektywy politologicznej**. Dlatego też w rozdziale pierwszym omówiono tak ważne dla każdego **politologa** kwestie, jak definiowanie i siatka pojęciowa tranzytologii, podjęto też próbę udzielenia odpowiedzi na następujące pytania: jak rodzi się demokracja?, jakie są typy transformacji, zmiany reżimów i skutki tych zmian?, na czym polega demokracja skonsolidowana i jaka jest jej istota? Tematem rozważań stały się również reżimy ułomne (między autorytaryzmem a demokracją) oraz pomiar i ocena demokracji.

Rozdział drugi dotyczy pierwszego z wziętych pod uwagę państw – Polski, a ściślej – polskiego systemu politycznego po 1997 roku (2 kwietnia tego roku uchwalono Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej). W rozdziale tym zaprezentowane zostały wybrane zagadnienia konstytucyjno-ustrojowe okresu transformacji systemu politycznego. Czytelnik może zapoznać się tu z takimi zagadnieniami, jak: analiza Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku pod względem zapisanych w niej zasad ustrojowych właściwych demokratycznemu państwu prawa, implementacja trójpodziału władzy, co uczyniono na przykładzie aparatu państwowego, który w przypadku polskiego systemu politycznego tworzą: władza ustawodawcza w postaci parlamentu bikameralnego – Sejmu i Senatu, władza wykonawcza, realizowana w formie dualizmu



egzekutywy – Prezydenta i Rady Ministrów, oraz władza sądownicza, w skład której wchodzi sądy i trybunały (Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu). Ponadto w rozdziale tym zwrócono uwagę na partie polityczne postrzegane w kontekście jednej z ważnych zasad ustrojowych – zasady pluralizmu politycznego. Mając na względzie organizacje społeczne i grupy formalne, podjęto próbę oceny partycypacji polskiego społeczeństwa, co ma szczególnie znaczenie dla rozwoju budowania społeczeństwa obywatelskiego. Rozdział drugi kończy się podsumowaniem, które ma na celu skłonić czytelnika do stawiania dalszych pytań i snucia pogłębionej refleksji badawczej. Po prostu ma być inspiracją do dyskusji nad tym, czy polski system polityczny jest już systemem skonsolidowanej demokracji, czy wciąż jeszcze demokracji konsolidującej się, i czy przypadek ten rzeczywiście daje się zakwalifikować (tak jak tego chcą teoretycy) do modelu transformacji nazwanej „negocjowaną reformą systemu” (patrz: rozdział pierwszy i podsumowanie).

W rozdziale trzecim została omówiona Republika Czeska według schematu takiego jak w przypadku polskiego systemu politycznego. Lektura tego rozdziału pozwoli czytelnikowi zapoznać się z następującymi zagadnieniami: incydencja ustrojowo-polityczna samodzielności państwa, Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 roku i zawarty w niej katalog zasad ustrojowych właściwy demokratycznym państwom prawa, aparat państwowy w kontekście implementacji monteskiuszowskiego trójpodziału władz, partie polityczne i na ich przykładzie realizacja zasady pluralizmu politycznego. Ponadto dokonano oceny społeczeństwa czeskiego pod względem jego szeroko pojętej partycypacji w życiu publicznym. Rozdział ten kończy podsumowanie, które ma także skłonić czytelnika do refleksji i stać się inspiracją do pogłębionej dyskusji nad oceną stopnia transformacji współczesnego czeskiego systemu politycznego i ustalenia, czy przypadek ten wpisuje się w zaproponowany przez teoretyków model transformacji, określony mianem „wymuszonej reformy”.

Rozdział czwarty poświęcony został kolejnemu państwu, jakim jest Republika Bułgarii po 1989 roku. W rozdziale tym zwrócono uwagę na takie ważne zagadnienia, jak: zapoczątkowanie demokratycznych przemian, Konstytucja Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 roku, aparat państwowy jako przykład implementacji monteskiuszowskiego trójpodziału władz, partie polityczne w kontekście zasady pluralizmu politycznego, organizacje społeczne i grupy formalne w budowaniu bułgarskiego społeczeństwa obywatelskiego. Rozważania wieńczy podsumowanie, które ma także zainspirować do stawiania

dalszych pytań badawczych i do pogłębionej refleksji nad zaproponowanym przez teoretyków badających proces transformacji w Bułgarii modelem „reformy bez negocjacji”.

W rozdziale piątym omówiono trudną drogę do demokracji, jaką podążyła Republika Chorwacji po 1990 roku. Czytelnik znajdzie w nim informacje dotyczące takich zagadnień, jak: Chorwacja w procesie dezintegracji Jugosławii, konstytucja bożonarodzeniowa z 2 grudnia 1990 roku wraz z późniejszymi zmianami, aparat państwowy w kontekście oceny stopnia implementacji monteskiuszowskiego trójpodziału władz, partie polityczne i na ich przykładzie ocena realizacji zasady pluralizmu politycznego, organizacje społeczne i grupy formalne w ocenie budowania chorwackiego społeczeństwa obywatelskiego. W podsumowaniu znajdują się wnioski końcowe oraz uwagi, które bez wątplenia mogą skłaniać do podjęcia dyskusji i stawiania dalszych pytań badawczych dotyczących zaproponowanego przez tranzytologów modelu, określonego mianem „wymuszonej reformy”.

Ostatni rozdział dotyczy Republiki Serbii po 2006 roku, a w szczególności wybranych problemów ustrojowych okresu transformacji systemu politycznego. W rozdziale tym czytelnik zapozna się z następującymi zagadnieniami: incydencja ustrojowo-polityczna samodzielności państwa, Konstytucja Republiki Serbii z 10 listopada 2006 roku i zawarty w niej katalog zasad ustrojowych właściwy demokratycznemu państwu prawa, aparat państwowy w kontekście monteskiuszowskiego trójpodziału władz, partie polityczne ukazane przez pryzmat realizowanej zasady pluralizmu politycznego, organizacje społeczne i grupy formalne w ocenie stopnia budowania serbskiego społeczeństwa obywatelskiego. Rozdział ten kończy się podsumowaniem, które podobnie jak w poprzednich rozdziałach ma na celu rozbudzić ciekawość, skłonić do dyskusji i kontynuowania badań w tym zakresie. Ma także być przyczynkiem do podzielenia opinii teoretyków zajmujących się badaniem procesów transformacji, którzy przemiany zachodzące w Republice Serbii ujęli w model nazwany „narzuconą transformacją”.

Książkę kończy sumaryczne podsumowanie, w którym zawarto końcowe wnioski z przeprowadzonych rozważań. Między innymi zwrócono w nim uwagę na czynniki egzogeniczne i endogeniczne, wywierające bardzo znaczący wpływ na zakres transformacji ustrojowej każdego państwa poddanego tego typu procesowi.

Autorki zdecydowały się zamieścić na końcu książki bibliografię, będącą znakomitym dopełnieniem sugerowanej literatury, podanej po każdym

kolejnym rozdziale. Tak więc czytelnik zainteresowany omawianymi państwami znajdzie tu obszerny zestaw prac poświęconych temu tematowi.

W związku z tym, że przekazujemy czytelnikowi do studiowania skrypt, a więc publikację mającą charakter podręcznika, postanowiłyśmy rozpocząć każdy kolejny rozdział wykazem omawianych zagadnień, kończyć zaś przykładami pytań sprawdzających oraz wskazaniem **najważniejszych, kluczowych pozycji** dla omawianego tematu. Literaturę zalecaną nie bez powodu określono mianem **kluczowej**, jako że w opinii autorek dopiero po zapoznaniu się z tymi pozycjami czytelnik może mieć pełny obraz omawianego tematu.

Najważniejsze pojęcia w rozdziałach zostały wyróżnione graficznie. Zabieg ten ma na celu w jednych miejscach tylko przypomnienie już zapewne znanych czytelnikowi pojęć, a w innych – wyjaśnienie użytych, być może zupełnie nowych pojęć, z którymi według wszelkiego prawdopodobieństwa czytelnik jeszcze się nie zetknął, stąd też konieczne jest ich wyjaśnienie. Z zastosowania tego rozwiązania zrezygnowano jedynie w rozdziale pierwszym, *stricte* teoretycznym. Jednakże z uwagi na dużą liczbę występujących w nim, często nowych dla czytelników pojęć związanych z problematyką transformacji zdecydowano się na **wyboldowanie** najważniejszych terminów, tak aby nadmiernie nie rozpraszać toku wywodu. Takiemu zabiegowi zostały poddane kategorie niezbędne, zdaniem autorek, dla wiedzy politologicznej, bez której naukowa eksploracja procesów transformacji ustrojowej zachodzącej w państwach omawianego obszaru i dyskusja nad nimi nie są możliwe. Zarówno hasła **wyboldowane**, jak i wyróżnione pola występujące w pozostałych rozdziałach zasługują według autorek na szczególną uwagę czytelników, a ich zapamiętanie może być bardzo przydatne przy udzielaniu odpowiedzi na proponowane pytania sprawdzające, umieszczone po każdym kolejnym rozdziale.

Książka, napisana w formie podręcznika (skryptu), jest efektem pracy dwóch osób – prof. dr hab. Ewy Bujwid-Kurek i dr Dominiki Mikuckiej-Wójtowicz. Przedmowę oraz rozdziały: drugi, trzeci, szósty, opracowała E. Bujwid-Kurek, natomiast rozdziały: pierwszy, czwarty i piąty – D. Mikucka-Wójtowicz. Zakończenie zostało napisane wspólnie przez E. Bujwid-Kurek i D. Mikucką-Wójtowicz. W tym miejscu należy zaznaczyć, że obie autorki zajmują się w swoich badaniach naukowych państwami Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, szczególnie tymi, które znajdują się na etapie transformacji ustrojowej. Ich dorobek w zakresie publicystyki naukowej obejmuje wiele pozycji, zarówno w postaci monografii, jak i pojedynczych artykułów, publikowanych w naukowych periodykach polskich i zagranicznych, głównie

w językach serbskim, chorwackim, rosyjskim na obszarze państw południowo-wschodnich. Recenzowane, wszystkie te prace uzyskują bardzo wysokie oceny. Ponadto Ewa Bujwid-Kurek prowadzi wykłady w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego dla studentów kierunków politologia i stosunki międzynarodowe, z przedmiotów: polski system polityczny, system polityczny RP, transformacje ustrojowe państw Europy Środkowej i Południowej, a także seminaria magisterskie i doktorskie, podczas których poruszana jest tematyka omawiana w niniejszej książce, co stanowi wystarczające uzasadnienie niezbędnej potrzeby publikacji opracowania wybranych tu do analizy tematów w formie skryptu akademickiego.

W nadziei, że napisany głównie z myślą o studentach podręcznik akademicki *Transformacja ustroju politycznego wybranych państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej* spełni cele założone przez autorki, pragną one życzyć czytelnikom ciekawej lektury, uzupełniania wiedzy i rozbudzania ciekawości badawczej, pomocnej w zdawaniu egzaminów z najwyższymi ocenami, zaliczaniu z dużym sukcesem prac seminaryjnych, licencjackich, magisterskich i doktorskich, poświęconych zagadnieniom omawianym w niniejszej książce.

W tym miejscu Ewa Bujwid-Kurek i Dominika Mikucka-Wójtowicz pragną szczególnie podziękować dyrekcji Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego za zapewnienie środków finansowych pochodzących z działań projakościowych INPiSM UJ, dzięki czemu możliwa stała się publikacja tego podręcznika.

Autorki są wdzięczne recenzentowi, panu prof. dr. hab. Markowi Bankowiczowi, za recenzję i za jak zwykle cenne profesjonalne uwagi, które zostały uwzględnione w ostatecznej wersji podręcznika.

Autorki dziękują także ich najbliższym rodzinom za okazaną cierpliwość i wyrozumiałość w trakcie prac nad przygotowaniem do druku tej publikacji.

I na koniec autorki dziękują sobie nawzajem za niezmiernie sprawną współpracę, w której obecna była wielogodzinna dyskusja nad formą i treścią niniejszego podręcznika.

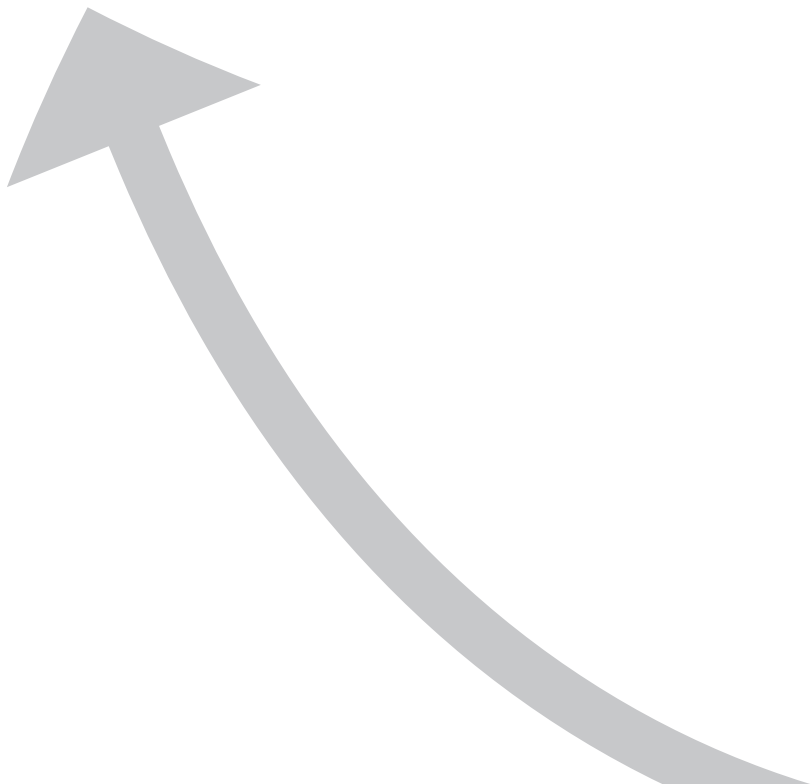
Ewa Bujwid-Kurek  
Kraków, sierpień 2015 roku





**ROZDZIAŁ 1** | DOMINIKA MIKUČKA-WÓJTOWICZ

**Transformacja ustrojowa w państwach  
Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej –  
geneza, uwarunkowania, przebieg  
procesu. Uwagi teoretyczne**





## **Omawiane zagadnienia:**

1. Wprowadzenie.
2. Tranzytologia – siatka pojęciowa.
3. Jak rodzi się demokracja? Typy transformacji.
4. Zmiany reżimu i wyjaśnienie ich skutków.
5. Demokracja skonsolidowana i jej istota.
6. Reżimy ułomne – między autorytaryzmem a demokracją.
7. Demokracja – pomiar i ocena.
8. Podsumowanie.
9. Pytania sprawdzające (przykłady).
10. Literatura kluczowa.

## 1.1. Wprowadzenie

Polska socjolog Jadwiga Staniszkis stwierdziła, że komunizm w Europie Środkowo-Wschodniej w 1989 r. upadł właściwie od jednego poddmuchu, niczym domek z kart, i dodała, że choć zmiana w owym czasie była konieczna, to jednak „równocześnie wydawała się niemożliwa”<sup>1</sup>. Upadek komunizmu był nie tylko nagły, ale i niespodziewany. Zapoczątkowanie przemian ustrojowych stanowiło duże zaskoczenie nawet dla badaczy społecznych, co obrazowo ujął niemiecki politolog Klaus von Beyme, mówiąc o „czarnym piątku nauk społecznych”<sup>2</sup>. Ponadto o ile we wszystkich rewolucjach ostatnich dwu stuleci, jeszcze przed rozpoczęciem przemian znane były odpowiedzi na kilka zasadniczych pytań: „kto i jakie działania powinien przeprowadzić w określonych okolicznościach oraz w jakim celu, jakie dylematy mogą się pojawić po drodze, na czym będzie polegać synteza nowego porewolucyjnego ładu i jaką należy przyjąć wykładnię pojęcia »postęp«”, to tym razem naukowcy podkreślali, iż cechą charakterystyczną przemian w Europie Środkowo-Wschodniej był brak wypracowanych założeń teoretycznych<sup>3</sup>. Proces transformacji, zapoczątkowany jesienią 1989 roku (stąd też często nazywany jesienią ludów bądź jesienią narodów) i trwający w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, był nieprzewidywalny i pełen niespodzianek. Dlatego nie dziwi, że nie doczekał się on jednej spójnej teorii. Celem naszych rozważań w tym rozdziale jest przedstawienie poglądów czołowych badaczy

---

<sup>1</sup> J. Staniszkis, *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001, s. 7, 5, 9.

<sup>2</sup> K. von Beyme, *Systemwechsel in Osteuropa*, Frankfurt 1994, s. 35.

<sup>3</sup> C. Offe, *Drogi transformacji. Doświadczenie wschodnioeuropejskie i wschodniemieckie*, tłum. Z. Pucek, Warszawa 1999, s. 36–37.



zajmujących się analizami przebiegu transformacji ustrojowej w państwach postkomunistycznych oraz przybliżenie stworzonych przez nich w tym celu narzędzi badawczych: paradygmatów, a więc modeli/wzorców teoretycznych.

O odmienności i wyjątkowości przemian, do jakich doszło po załamaniu się reżimów komunistycznych w tej części Europy, świadczy m.in. ich szeroki zakres. Rodziło to poważne wątpliwości wśród badaczy: czy należy je traktować jako głęboką **reformę** (Samuel Huntington), czy raczej jako **rewolucję** (Ralf Dahrendorf, Claus Offe). Aby pogodzić oba te stanowiska, brytyjski historyk Timothy Garton Ash stworzył nawet pojęcie „**refolucja**”, będące połączeniem określeń „reforma” i „rewolucja”. Według niego ówczesne transformacje łączyły w sobie bowiem pokojowy charakter zmian – reform – z ich niezwykle szerokim – rewolucyjnym – zakresem<sup>4</sup>. Obejmowały one bowiem nie tylko przekształcenia polityczne, ale również reformy gospodarcze, a także odbudowę (w przypadku zaś niektórych podmiotów – budowę) państw narodowych. Aby oddać złożoność przemian, często posługiwano się obrazową metaforą tzw. **dylematu równoczesności** trapiącego państwa regionu, stworzoną przez niemieckiego badacza Clausa Offego. Jego zdaniem proces transformacji przebiegał w nich równolegle w trzech wymiarach: terytorialnym (co zakładało konieczność wyznaczenia granic państwa oraz zdefiniowania jego ludności), demokratycznym (wymagającym przede wszystkim zastąpienia systemu jednopartyjnego systemem rywalizacyjnym) oraz gospodarczym (polegającym na przekształceniu gospodarki planowej w gospodarkę wolnorynkową)<sup>5</sup>.

Upadek systemów socjalistycznych za tzw. żelazną kurtyną i zapoczątkowany wówczas proces ich transformacji, przebiegający często pod hasłem powrotu do Europy, według sporej części badaczy zalicza się do **trzeciej fazy demokracji**, zapoczątkowanej według autora tego pojęcia – amerykańskiego politologa Samuela Huntingtona – 25 kwietnia 1974 roku w Lizbonie tzw. rewolucją goździków. Zdaniem tego badacza wszystkie dotychczasowe demokratyzacje przebiegały falami, po których zwykle przychodziły fale odwrotu od demokratyzacji, kiedy to część krajów, które uprzednio wprowadziły demokratyczne rządy, decydowała się na powrót do rządów niedemokratycznych. Zgodnie z koncepcją Huntingtona „fala demokratyzacji jest grupą przemian z niedemokratycznych do demokratycznych systemów

<sup>4</sup> T.G. Ash, *Mi građani 1989: revolucije 1989. Svjedočanstva iz Varšave, Budimpešte, Berlina i Praga*, tłum. N. Pavlović, Zagreb 1993, s. 7.

<sup>5</sup> C. Offe, *Drogi transformacji...*, op. cit., s. 42–44.

politycznych, które wystąpiły w określonym czasie i które były zdecydowanie liczniejsze od następujących w tym samym czasie przemian w przeciwnym kierunku”<sup>6</sup>. **Pierwsza (długa) fala demokratyzacji**, mająca swoje korzenie w rewolucjach amerykańskiej i francuskiej, nastąpiła w latach 1828–1926 (towarzysząca jej fala odwrotu trwała od 1922 do 1942 roku), **druga (krótka)**, związana przede wszystkim z procesem dekolonizacji, miała miejsce w latach 1943–1962 (fala odwrotu: 1958–1975), a **trzecia**, zapoczątkowana w kwietniu 1974 roku, zdaniem sporej części tranzytologów utrzymywała się co najmniej do końca lat dziewięćdziesiątych<sup>7</sup>. Jednak z uwagi na wspomnianą wielkorymiarowość przemian zachodzących w państwach środkowoeuropejskich liczna była też grupa badaczy (m.in. Claus Offe, Philippe C. Schmitter, Klaus von Beyme i Hans-Jürgen Puhle) postulująca, aby zachodzące w nich procesy demokratyzacji uznać za **czwartą falę demokratyzacji**.

## 1.2. Tranzytologia – siatka pojęciowa

W pewną konfuzję przy czytaniu publikacji poświęconych problematyce tego typu przemian wprawia fakt, iż badacze posługują się szerokim wachlarzem pojęć, niestety często stosowanych niekonsekwentnie, i to nawet w pracach jednego autora<sup>8</sup>. Spróbujemy więc nieco uporządkować tę materię i wskazać największe rozbieżności. W literaturze anglosaskiej zdecydowanie dominuje termin *transition* (przejście) – **tranzycja** – często występujący z dookreśleniem *transition to democracy* (przejście do demokracji). Trzeba jednak dodać, iż jego użycie w celu określenia zmiany systemów politycznych jest stosunkowo nowe. Jako pierwszy zastosował go w 1970 roku amerykański badacz Dankwart Rustow (nazywany zresztą ojcem tranzytologii) w kultowym już dziś artykule *Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model (Przejście do demokracji: w kierunku dynamicznego modelu)*. Jednak, co podkreśla Marc Plattner, wprawdzie od tego czasu termin ten jest powszechnie używany przez badaczy społecznych na określenie przekształceń systemów politycznych, ale oksfordzki słownik języka angielskiego (*Oxford English Dictionary*) nadal nie

<sup>6</sup> S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, tłum. A. Dziurdzik, Warszawa 1995, s. 24.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> C. Q. Schneider, P. C. Schmitter, *Liberalization, Transition and Consolidation. Measuring Components of Democratization*, „Democratization” 2004, t. 11, nr 5, s. 60.

przewiduje jego wykorzystania w takim kontekście<sup>9</sup>. Wspomniana już **tranzytologia** (*transitology*) wraz z „**teorią konsolidacji**” (*consolidology*) stanowią subdyscypliny nauk o polityce. Przedmiotem zainteresowania pierwszej z nich jest przebieg procesu transformacji, a jej celem – próba wskazania czynników sprzyjających jego zapoczątkowaniu i mających istotny wpływ na przebieg, wyodrębnienia jego faz oraz wskazania możliwych efektów przemian. Z kolei celem analiz prowadzonych w ramach „teorii konsolidacji” jest przede wszystkim zwrócenie uwagi na przeszkody i ograniczenia, jakie ów proces napotyka.

W polskojęzycznej literaturze możemy spotkać takie określenia, jak: „zmiana instytucjonalna”, „zmiana systemowa”, „tranzycja”, „transformacja” lub „demokratyczna transformacja”, co od razu – podobnie jak będąca ich synonimem „demokratyzacja” – kieruje uwagę na pożądany cel przemian, a więc przekształcenie niedemokratycznego systemu rządów w system demokratyczny. Warto przy tym wspomnieć jeszcze o dwóch kwestiach, a mianowicie o różnicach między tranzycją i transformacją oraz tranzycją i demokratyzacją. Jeśli chodzi o pierwszą z nich, a więc wykorzystywanie terminów „tranzycja” i „transformacja” jako synonimów, to trzeba wspomnieć, iż na gruncie polskim traktowanie tych określeń jako tożsamy budzi pewne wątpliwości. Według Witolda Morawskiego użycie terminu „**tranzycja**”, którego polskim odpowiednikiem jest „**przejście**”, zakłada, że proces zmian nie napotyka przeszkód, co w rzeczywistości jest oczywiście stanem pożądanym, aczkolwiek rzadkim. Stosując zaś termin „**transformacja**”, a więc „**przekształcenie**”, podkreślamy zarówno wysiłek, jak i czas potrzebny na dokonanie zmian<sup>10</sup>. Z kolei wrocławska politolog Marzena Cichosz postulowała w podobnym duchu, aby mianem **tranzycji** określać „jedną z pierwszych i stosunkowo krótkotrwałą fazę przemian, obejmującą podejmowanie decyzji o zmianie systemu i tworzenie ogólnych ram funkcjonowania nowego systemu”, natomiast termin „**transformacja**” stosować do określania „długotrwałego procesu instytucjonalizacji nowego systemu”<sup>11</sup>. Z uwagi na to w przypadku omawianych przez nas państw Europy

<sup>9</sup> M.F. Plattner, *The End of Transition Era?*, „Journal of Democracy” 2014, t. 25, nr 3, s. 10.

<sup>10</sup> W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Warszawa 1998, s. 35–36.

<sup>11</sup> M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg, efekty procesu* [w:] *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2005, s. 36.

Środkowej i Południowo-Wschodniej, gdzie proces przemian był wyjątkowo złożony i wielowymiarowy, termin „transformacja” wydaje się bardziej adekwatny do opisu zachodzących w nich przemian. O ile bowiem uczniowie Rustowa obserwujący transformacje zachodzące w Ameryce Południowej mówili o szybkim tempie przemian, o tyle sam Rustow był dość zachowawczy i twierdził, że kształtowanie się nowych nawyków wcale nie przebiega szybko, a „minimalny czas tranzytacji” wymaga jednej generacji<sup>12</sup>. Później, obserwując transformację w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej, niemiecki socjolog Ralf Dahrendorf przekonywał, że proces ten trwa dwa razy dłużej.

Klasyczny i coraz silnie kwestionowany **paradygmat tranzytacji Rustowa** składa się z trzech faz. Pierwsza z nich to **wstępna faza demokratyzacji**, w której najważniejszą rolę odgrywają walka między aktorami politycznymi oraz ustanowienie nowej elity. Druga to **faza decyzji politycznych**, a więc okres, w którym aktorzy decydują się na przejście do demokracji (*transition to democracy*) oraz podejmują decyzje dotyczące rozwiązań ustrojowych i wyboru konkretnych instytucji politycznych. Trzecią z kolei jest **faza konsolidacji demokracji**. Również według Dahrendorfa proces przemian obejmuje trzy, aczkolwiek odmiennie definiowane fazy, a mianowicie: **czas prawników**, **czas polityków** i **czas społeczeństwa obywatelskiego**. Pierwsza z nich, zwykle trwająca około sześciu miesięcy, to czas, kiedy zostaje ustanowiony nowy porządek konstytucyjny. Druga, trwająca sześć lat, obejmuje budowę instytucji politycznych i wolnorynkowej gospodarki. Trzecia zaś, której rezultatem jest ukształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego, wymaga zmiany dwóch pokoleń, a więc trwa około 60 lat<sup>13</sup>.

Coraz większe wątpliwości budzi też stosowanie jako tożsamyh pojęć „tranzytacja” i „**demokratyzacja**” („demokratyczna transformacja”). Choć początkowo niemal nagminnie mówiono o **tranzytacji do demokracji**, to jednak, jak słusznie zauważyli Philippe C. Schmitter i Guillermo O’Donnell, w rzeczywistości **tranzytacja** oznacza jedynie okres pomiędzy upadkiem jednego a ustanowieniem nowego reżimu, co jednak niekoniecznie jest równoznaczne z przejściem od systemu autorytarnego do demokratycznego. Według nich równie dobrze jej efektem może być zastąpienie starego

<sup>12</sup> D. Rustow, *Democratic Transition. Toward a Dynamic Model*, „Comparative Politics” 1970, t. 2, nr 3, s. 347.

<sup>13</sup> Zob. M.F. Plattner, *The End of...*, op. cit., s. 10; R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, tłum. M. Gottesman, Warszawa 1991, s. 75–86.

reżimu autorytarnego nowym reżimem autorytarnym lub też wyklarowanie się jakiegoś rewolucyjnego porządku<sup>14</sup>. Ich tezę potwierdziły przemiany zachodzące w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w Europie Środkowo-Wschodniej, kiedy to do części państw regionu przyłgnęło określenie **państw transformujących się** (*transition countries*). Pojawienie się tego typu podmiotów, do których m.in. zaliczano wówczas kraje postjugosłowiańskie czy poradzieckie, ale też Meksyk czy Brazylię, podało w wątpliwość uniwersalność paradygmatu Rustowa i stosowanej przez niego triady przemian. Najgłośniejszym oponentem tego modelu był Thomas Carothers, który w 2002 roku opublikował na łamach czasopisma „Journal of Democracy” (publikującego artykuły dotyczące demokratycznych przemian w różnych częściach świata) dziś już uchodzący za równie kultowy jak krytykowany przez niego tekst Rustowa<sup>15</sup> artykuł pt. *Koniec paradygmatu tranzycji* (*The End of Transition Paradigm*). Według Carothersa wśród liczącej około 100 podmiotów grupy tzw. państw transformujących się jest wiele takich, które wcale nie podążają wyznaczoną przed trzema dekadami „ścieżką Rustowa”. Uważa on, że jedynie w przypadku około 20 państw proces transformacji ma duże szanse, aby zakończyć się ustanowieniem demokratycznego reżimu (wśród nich wymieniał wówczas m.in. Polskę, państwa bałtyckie, Słowenię, Czechy i Węgry), a w pozostałych napotyka on poważne problemy czy też ulega czasowemu zawieszeniu (stagnacji), a jego częstym rezultatem wcale nie będzie ustanowienie demokratycznych reżimów, lecz utknięcie w tzw. szarej strefie, co oznacza, że nie można ich zaklasyfikować ani jako w pełni demokratycznych, ani definitywnie autorytarnych<sup>16</sup>. Praca Carothersa wywołała wiele polemik, ważnym zaś wkładem tego autora w rozwój badań tranzytologicznych było stworzenie jednej z pierwszych typologii reżimów ułomnych, o czym będzie jeszcze mowa.

Aby uzupełnić spis ważnych, choć problematycznych pojęć, należy wspomnieć także o rozróżnieniu procesów **liberalizacji** i **demokratyzacji**. Pierwszy z nich odnosi się do przemian zachodzących jeszcze w ramach starych, niedemokratycznych reżimów i należy go rozumieć jako częściowe,

<sup>14</sup> G. O'Donnell, P. C. Schmitter, *Tranzicije iz autorytarne vladavine. Provizorni zaljucci o neizvjesnim demokracijama*, tłum. I. Gluhak, Zagreb 2006, s. 27.

<sup>15</sup> L. Diamond i in., *Reconsidering the Transition Paradigm*, „Journal of Democracy” 2014, t. 25, nr 1, s. 91.

<sup>16</sup> T. Carothers, *The End of Transition Paradigm*, „Journal of Democracy” 2002, t. 13, nr 1, s. 9.

kontrolowane otwarcie przestrzeni publicznej<sup>17</sup>, najczęściej sprowadzające się do złagodzenia cenzury, ogłoszenia częściowej amnestii dla członków opozycji, ale także do przejawów jej tolerowania. Celem przyświecającym niedemokratycznym przywódcom jest w tym wypadku, po pierwsze, zmniejszenie społecznych napięć, po drugie zaś – wzmocnienie ich władzy<sup>18</sup>. Natomiast **demokratyzacja** rozpoczyna się wraz z przeprowadzeniem wolnych rywalizacyjnych wyborów i oznacza proces, w wyniku którego obywatele zyskują realny wpływ na podejmowane decyzje polityczne dzięki możliwości wyboru swoich przedstawicieli. Przy czym trzeba jeszcze podkreślić, iż liberalizacja nie musi nieuchronnie prowadzić do demokratyzacji.

I wreszcie ostatnim terminem wywołującym kontrowersje i żywiołowe polemiki w środowisku tranzytologów jest „konsolidacja demokracji”, czemu poświęcimy odrębny podrozdział w dalszej części niniejszych rozważań.

### 1.3. Jak rodzi się demokracja? Typy transformacji

Jak słusznie zauważył Ian Shapiro,

obecnie [...] nie ma jednej ścieżki prowadzącej ku demokracji, a co za tym idzie, nie można dokonać generalizacji, co do warunków decydujących o jej wprowadzeniu. Demokracja może stanowić wynik stopniowej, trwającej dekady ewolucji (Wielka Brytania i Stany Zjednoczone), może powstać na drodze naśladownictwa (Indie), na zasadzie efektu kaskadowego (większość państw środkowoeuropejskich w 1989 roku), w wyniku upadków (Rosja po 1991), narzucenia z góry (Chile), rewolucji (Portugalia), wynegocjowanych ustaleń (Polska, Nikaragua, Afryka Południowa), czy też zewnętrznego narzucenia (Japonia i Niemcy Zachodnie). [...] Zapewne istnieją także jeszcze inne możliwości<sup>19</sup>.

Mimo wskazywanego przez siebie szerokiego wachlarza typów transformacji Shapiro, zgodnie z własnym przypuszczeniem, nie wymienił wszystkich. Najczęściej stosowane przez badaczy typologie w odniesieniu do transformacji

<sup>17</sup> A. Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge 1991, s. 57.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> I. Shapiro, *Stan teorii demokracji*, tłum. I. Kisilowska, Warszawa 2006, s. 107.

w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej zostały zaprezentowane w tabeli 1. Ponadto warto podkreślić, iż mimo takiej różnorodności dróg do demokracji często można spotkać się w literaturze przedmiotu z opinią badaczy traktujących niektóre z nich jako korzystniejsze, a więc bardziej sprzyjające ustanowieniu skonsolidowanych demokracji.

Autorem chyba najczęściej przywoływanej typologii procesów transformacji jest Samuel Huntington, który jako najważniejsze kryterium przyjął wskazanie inicjatora przemian oraz stopień zaangażowania biorących w nich udział aktorów. Huntington podkreśla, iż zasadniczą rolę odgrywa tu układ sił między rządzącymi a opozycją, jak również w obrębie obu obozów. Z uwagi na to wskazuje on, że w obrębie obozu władzy istnieje podział na reformatorów i „twardogłowych”, a w szeregach opozycji – na działaczy umiarkowanych i „rewolucjonistów”<sup>20</sup>. Zresztą zdecydowana większość tranzytologów podziela jego opinię, a tym, co ich ewentualnie różni, jest sposób nazywania zarówno samych aktorów oraz obozów biorących udział w procesie zmiany systemowej, jak i ich relacji<sup>21</sup>. Ze względu na wzajemne relacje obozu władzy i opozycji Huntington wymienił trzy możliwe typy przemian: transformację, zastąpienie i przemieszczenie. **Transformacja** (inni badacze często nazywają ów typ kontrolowanym otwarciem) ma miejsce wtedy, gdy dominującą rolę w procesie przemian odgrywa grupa reformatorów wywodząca się z elity rządzącej. Według tego badacza ów typ przemian mogliśmy obserwować w ZSRR, Bułgarii oraz na Węgrzech. W drugim typie, czyli **zastąpieniu**, najważniejszą rolę w okresie przemian odgrywa opozycja. Według Huntingtona do takich przypadków należy zaliczyć Rumunię oraz NRD. Z kolei cechą charakterystyczną dla trzeciego typu – **przemieszczenia** – jest równowaga sił władzy i opozycji, co powoduje, że reformy są ich wspólnym dziełem. Istotnym i nieodzownym elementem tego rodzaju przemian są negocjacje między rządzącymi a opozycją. Jako przykłady zostały wymienione Czechosłowacja i Polska<sup>22</sup>. Warto przy tym wspomnieć, że choć sama typologia jest często stosowana przez tranzytologów,

<sup>20</sup> S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 129.

<sup>21</sup> Np. Gerardo L. Munck i Carol Skalnik Leff, tworząc swoją typologię, wzięli pod uwagę dwa czynniki, a mianowicie: aktorów inicjujących zmiany – rządzące elity *versus* przeciwiwielity (*counterelite*), oraz charakter tych przemian – konfrontacja *versus* przystosowanie. Zob. G.L. Munck, C. Skalnik Leff, *Modes of Transition and Democratization. South America and Eastern Europe in Comparative Perspective*, „Comparative Politics” 1997, April, s. 346.

<sup>22</sup> S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 132–166.

to jednak już dokonane przez autora klasyfikacje poszczególnych przypadków napotkały adwersarzy, którzy zarzucili Huntingtonowi nieznamość politycznych realiów wskazywanych przez niego państw<sup>23</sup>. Sposoby zaklasyfikowania poszczególnych państw do różnych typów przemian przywoływanych w pracach innych tranzytologów można prześledzić w tabeli 1.

Tabela 1. Modele transformacji w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej

<b>SAMUEL HUNTINGTON</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) transformacja – ZSRR, Bułgaria, Węgry</li> <li>2) zastąpienie (<i>replacement</i>) – Rumunia, NRD</li> <li>3) przemieszczenie (<i>transplacement</i>) – Polska, Czechosłowacja</li> </ol>
<b>HERBERT KITSCHOLT</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) implozja – NRD, Czechosłowacja</li> <li>2) przedłużające się negocjacje – Polska, Węgry</li> <li>3) wyprzedzające, nieskuteczne reformy władzy komunistycznej – ZSRR</li> </ol>
<b>PHILIPPE C. SCHMITTER, TERRY LYNN KARL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) negocjowane transformacje (<i>pacted</i>) – Polska (reforma + pakt), Węgry (pakt + narzucenie), Bułgaria (pakt + narzucenie), Mongolia, Mołdawia</li> <li>2) narzucone transformacje (<i>imposed</i>) – Albania, Azerbejdżan, Białoruś, Estonia, Litwa, Macedonia, Rumunia, Rosja, Serbia, Słowenia, Ukraina</li> <li>3) rewolucyjne transformacje – brak przykładów (choć według autorów często błędnie klasyfikowano w ten sposób Rumunię)</li> <li>4) wymuszona reforma – Armenia, Czechy, Chorwacja, Gruzja, NRD, Łotwa</li> </ol>
<b>GERARDO L. MUNCK, CAROL SKALNIK LEFF</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) oddolna reforma (<i>reform from below</i>) – Chile</li> <li>2) konserwatywne reformy – brak przykładów</li> <li>3) odgórna/narzucona rewolucja (<i>revolution from above</i>) – Bułgaria</li> <li>4) społeczna rewolucja – brak przykładów</li> <li>5) reforma przez rozłam (<i>reform through rupture</i>) – Czechosłowacja, Argentyna</li> <li>6) reforma przez „wyzwolenie” / „wypłatanie” (<i>reform through extrication</i>) – Węgry</li> <li>7) reforma przez transakcję (<i>reform through transaction</i>) – Polska, Brazylia</li> </ol>

<sup>23</sup> Zob.: M. Cichosz, *Transformacja...*, op. cit., s. 44; J.J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Warszawa 2006, s. 71–81; W. Merkel, *System transformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Opladen 1999, s. 135.



---

<b>KLAUS VON BEYME</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) negocjacje – Polska, Węgry</li> <li>2) implozja systemu socjalistycznego – ZSRR, Czechosłowacja</li> <li>3) zmiany przeprowadzone pod przewodnictwem starych kadr – Rumunia, Bułgaria, Jugosławia</li> </ol>
------------------------	--

---

<b>WOLFGANG MERKEL</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) negocjowana transformacja – Węgry, Polska</li> <li>2) proces zmian zapoczątkowany przez stare elity – Albania, Rumunia, Bułgaria</li> <li>3) transformacja zapoczątkowana przez opozycję (oddolnie) – Portugalia, NRD</li> <li>4) transformacja w wyniku załamania się starego systemu (brak w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej) – Grecja, Argentyna</li> <li>5) nowo tworzone państwa („<i>neu</i>” <i>gründung von Staaten</i>) – Merkel zalicza do tej kategorii kraje powstałe w wyniku rozpadu państw wielonarodowych: Jugosławii, Czechosłowacji, ZSRR</li> </ol>
------------------------	--

---

<b>JERZY J. WIATR</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) negocjowana reforma systemu – Polska, Węgry</li> <li>2) kapitulacja i oddanie władzy – Grecja, Argentyna, NRD, Czechosłowacja</li> <li>3) rewolucja – Rumunia</li> <li>4) reforma bez negocjacji (reformy sterowane od góry) – Brazylia, ZSRR (nieudane reformy Gorbaczowa, zakończone zamachem stanu w 1991 roku), Bułgaria, Albania</li> <li>5) rozpad państwa federalnego – ZSRR, Jugosławia</li> </ol>
-----------------------	--

---

<b>SABRINA P. RAMET, F. PETER WAGNER</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ścieżka przemian narzuconych – Ukraina, Białoruś, państwa bałtyckie, Rumunia, Bułgaria</li> <li>2) negocjowane przemiany – Polska, Węgry</li> <li>3) upadek – Albania, Czechosłowacja</li> <li>4) <i>frugstration (fragmentation + reconstruction</i>, czyli rozpad + rekonstrukcja) – ZSRR, Jugosławia</li> </ol>
--	--

---

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, tłum. A. Dziurdzik, Warszawa 1995, s. 132–166; H. Kitschelt, *Divergent Paths of Postcommunist Democracies* [w:] *Political Parties and Democracy*, red. L. Diamond, R. Gunther, Baltimore 2001, s. 315 – cyt za: A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Warszawa 2012, s. 21; P.C. Schmitter, T.L. Karl, *Concepts, Assumptions and Hypotheses about Democratisation. Reflections on 'Stretching' from South to East* [w:] *Central Europe – Two Decades After*, red. R. Riedel, Warszawa–Opole 2010, s. 35–36; G.L. Munck, C. Skalnik Leff, *Modes of Transition and Democratization. South America and Eastern Europe in Comparative Perspective*, „Comparative Politics” 1997, April, s. 346; W. Merkel, *Teorije transformacije: demokratska konsolidacija postautoritarnih društava*, „Politička misao” 1999, t. 36, nr 3, s. 135; J.J. Wiatr, *Socjologia wielkiej przemiany*, Warszawa 1999, s. 49; idem, *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Warszawa 2006, s. 71 –81; S.P. Ramet, F.P. Wagner, *Modele rządów w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej po upadku komunizmu*, tłum. M. Mścichowski [w:] *Polityka Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 roku*, red. S.P. Ramet, Warszawa 2012, s. 45–46.

Jedną z kwestii spornych wśród badaczy było chociażby zaklasyfikowanie przypadku transformacji rumuńskiej. Na przykład w opinii Jerzego J. Wiatra był to (zresztą jedyny w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej) przykład rewolucji<sup>24</sup>, jednak taką ocenę zdarzeń w tym kraju dość szybko zaczęto podawać w wątpliwość. Według Phillipe'a C. Schmittera oraz Terry Lynn Karl bardziej wnikliwa analiza wydarzeń w Rumunii dowodzi, że choć w trakcie przemian wystąpiły przemoc i masowa mobilizacja, to jednak ścieżka transformacji oraz jej efekt nigdy nie wymknęły się spod kontroli sił związanych ze starym reżimem<sup>25</sup>. Zresztą sam Wiatr zadaje pytanie o rolę w tych wydarzeniach komunistycznych polityków, którzy dzięki nim doszli do władzy i później przez lata rządzili krajem. Jako rewolucje są natomiast klasyfikowane najświeższe przykłady transformacji, a więc zarówno wydarzenia tzw. arabskiej wiosny, zapoczątkowane w 2010 roku, jak i protesty na Ukrainie, do których doszło na przełomie 2013 i 2014 roku, a których skutkiem było obalenie prezydenta Wiktora Janukowycza. Charakteryzując ówczesne wydarzenia na Majdanie Niepodległości w Kijowie, brytyjski historyk Timothy Snyder pisze, iż była to „klasyczna ludowa rewolucja”, z „całym właściwym takim wydarzeniom bałaganem, zamieszaniem i opozycją”<sup>26</sup>. Z kolei według Francisa Fukuyamy bardziej przypominają one transformacje z pierwszej fali demokratyzacji, zapoczątkowanej rewolucją francuską, niż z fali trzeciej. Ich siłą napędową była bowiem zbiorowa obywatelska mobilizacja (a jej emanacją – masowe protesty, podczas których ludzie ryzykowali życie), a nie „pęknięcia w łonie elit”, co z kolei stanowiło charakterystyczną cechę trzeciofalowych transformacji w Ameryce Łacińskiej i Europie Środkowo-Wschodniej, gdzie presja społeczna była nieporównywalnie słabsza<sup>27</sup>. Inną cechą wspólną niedawnych prób demokratyzacji w państwach arabskich i demokratyzacji tzw. pierwszej fali – wyraźnie odróżniającą je od państw

<sup>24</sup> J.J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna...*, op. cit., s. 76–77.

<sup>25</sup> P.C. Schmitter, T.L. Carl, *Concepts, Assumptions and Hypotheses about Democratisation. Reflections on 'Stretching' from South to East [w:] Central Europe – Two Decades After*, red. R. Riedel, Warszawa 2010, s. 35.

<sup>26</sup> T. Snyder, *Przez mgłę propagandy*, tłum. H. Jankowska [w:] *Zwrotnik Ukraina*, red. J. Andruchowycz, Wołowiec 2014, s. 154.

<sup>27</sup> L. Diamond i in., *Reconsidering...*, op. cit., s. 91–92; F. Fukuyama, *Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York 2014, s. 408.

tw. trzeciej fali demokratyzacji – jest nieposiadanie przez nie żadnych wcześniejszych demokratycznych doświadczeń. W przypadku demokracji trzeciofalowych budowane przez nie od lat dziewięćdziesiątych XX wieku reżimy miały jednak jakieś korzenie (wprawdzie czasem dość odległe i słabe) w ich demokratycznym doświadczeniu w przeszłości. A zatem stanowiły one pewną próbę restauracji starego porządku<sup>28</sup>.

Wspomniane problemy z klasyfikacją poszczególnych przypadków demokratycznych przemian sprawiły, iż Phillipe C. Schmitter oraz Terry Lynn Karl w swojej typologii podkreślają, iż w przypadku części państw można mówić o połączeniu kilku ścieżek transformacji. A zatem np. zmiany w Bułgarii i na Węgrzech określają oni jako połączenie „paktu” i „narzucenia”. Z kolei jeśli chodzi o Polskę, twierdzą, że decydującą rolę odegrało połączenie paktu między reformatorami z partii komunistycznej i umiarkowanymi działaczami opozycji, zawartego w czasie obrad okrągłego stołu, z przeprowadzoną w następstwie tego wydarzenia reformą. Dlatego też nie dziwi, że Gerardo L. Munck i Carol Skalnik Leff klasyfikują przemiany w Polsce jako reformę przez transakcję. Jednak wielu innych badaczy uznaje przypadki transformacji w Polsce i na Węgrzech za tożsame i określa je mianem albo przedłużających się negocjacji (Herbert Kitschelt), albo po prostu negocjacji (Klaus von Beyme), lub też negocjowanej reformy systemu (Jerzy J. Wiatr). Nie należy przy tym zapominać o jednej bardzo istotnej kwestii odróżniającej negocjacje strony rządowej z opozycją w tych dwóch państwach. Chodzi mianowicie o to, że w Polsce opozycję reprezentowali w nich działacze Solidarności, a więc masowego ruchu politycznego, natomiast na Węgrzech – partie polityczne.

Wiele trudności nastręcza też badaczom ujęcie w typologiach tych zmian, do jakich doszło wówczas w państwach wielonarodowych, a zwłaszcza w Socjalistycznej Federacyjnej Republice Jugosławii (SFRJ) oraz w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich – ZSRR (z niewiadomych przyczyn karygodnie przechrzczonego przez tłumacza uznanego na Zachodzie podręcznika Sabriny P. Ramet na Związek Socjalistycznych Republik Sowieckich (ZSRS!)<sup>29</sup>, które, jak słusznie podkreśla Jerzy J. Wiatr, choć często są ujmowane przez badaczy w ramach tego samego typu przemian (Wiatr klasyfikuje

<sup>28</sup> F. Fukuyama, *Political Order...*, op. cit., s. 407.

<sup>29</sup> Niestety, przywołany przykład nie wyczerpuje wszystkich błędów w tłumaczeniu cytowanej książki. Zob. S.P. Ramet, F.P. Wagner, *Modele rządów w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej po upadku komunizmu*, tłum. M. Mścichowski [w:] *Polityka*

je jako „rozpad państwa federalnego”, Merkel zaś jako „nowo tworzone państwa”), to jednak znacznie się od siebie różniły. Ciekawą strategię zastosowali Schmitter i Karl, których interesuje nie tyle transformacja samych państw wielonarodowych, ile transformacja powstałych po ich upadku państw narodowych. Natomiast w przypadku prac innych badaczy – mimo stosowania przez nich różnych nazw przemian zachodzących w ZSRR i SFRJ – łączy je podkreślanie, że zasadniczą rolę w zainicjowaniu tych zmian odegrały komunistyczne władze, mające świadomość utraty legitymizacji (co m.in. wynikało z olbrzymich problemów gospodarczych, ale też z coraz bardziej widocznego braku identyfikacji obywateli z wielonarodowym państwem), przy niemal całkowitej bierności społeczeństw na początkowym etapie przemian. Nie oznacza to bynajmniej, iż w ogóle nie było tam protestów ani akcji podejmowanych przez działaczy opozycji, jednak ich rola we wczesnym stadium zmian była marginalna. Na specjalną uwagę zasługuje klasyfikacja dokonana przez Sabrinę P. Ramet i F. Petera Wagnera, którzy na określenie ścieżki upadku komunizmu w Związku Radzieckim i Jugosławii używają obrazowego neologizmu *fragstruction* (*fragmentation and reconstruction*), oznaczającego połączenie rozpadu i rekonstrukcji. Przy tym twierdzą oni, że procesy zachodzące w ZSRR stanowiły ilustrację wariantu negocjowanego, natomiast w SFRJ – wariantu kontestowanego. Jak podkreślają ci badacze, w obu przypadkach państwa przestały istnieć, jednak doszło do tego w zgoła odmiennych okolicznościach:

W przypadku [ZSRR – przyp. D.M.-W.] linie rozpadu przebiegały zgodnie z granicami jej dotychczasowych części składowych bez doprowadzania w dużej części (cała północ i wschód) do konfliktu zbrojnego czy nawet wojny (to zdarzyło się jedynie na południowej granicy Kaukazu, w Tadżykistanie i Naddniestrzu). SFRJ rozpadła się także na dotychczasowe części składowe, lecz do tego rozpadu doszło w wyniku wojen<sup>30</sup>.

Poza różnicami dotyczącymi przyporządkowania przypadków transformacji zachodzących w różnych państwach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej do istniejących w literaturze tranzytologicznej typów

---

*Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 roku*, red. S.P. Ramet, Warszawa 2012, s. 46.

<sup>30</sup> Ibidem.

przemian dzieliła też badaczy inna, bardziej zasadnicza kwestia, a mianowicie poglądy na temat tego, czy jakiś z tych typów i ewentualnie który z nich stwarza największe szanse na przyszłe zakorzenienie się demokracji. Dan-kwart Rustow, Guillermo O'Donnell i Philippe C. Schmitter, a więc badacze analizujący przebieg transformacji w Ameryce Łacińskiej, byli zagorzałymi zwolennikami **negocjowanej tranzycji**, choć jak sami zauważali, wystąpienie tego rodzaju przemian nie zawsze jest możliwe. W ich przeświadczeniu negocjowana tranzycja, po pierwsze, sprzyja utrwaleniu się równowagi sił (będącej też niezbędnym warunkiem zainicjowania tego typu przemian), a po wtóre – minimalizuje niebezpieczeństwo rozlewu krwi. Przeciwnicy paktu elit, do których zaliczają się chociażby Juan Linz i Alfred Stepan, twierdzili natomiast, że chociaż trzeciofalowe demokratyzacje stosunkowo rzadko dokonywały się tą drogą, to jednak były skuteczne, a więc prowadziły do ustanowienia demokratycznych reżimów. Nadto przestrzegali przed nadmiernym idealizowaniem tej ścieżki przemian, bowiem zawieraniu paktów niekoniecznie muszą przyświecać prodemokratyczne cele, zaś samo osiągnięcie porozumienia nie gwarantuje, iż jego postanowienia rzeczywiście będą respektowane<sup>31</sup>. Jak słusznie podkreślał Donald L. Horowitz, fakt, że część transformacji nastąpiła na drodze paktu elit bynajmniej nie czyni tego modelu uniwersalnym. W ogóle koncepcji tzw. tranzycji do demokracji nie należy traktować jako paradygmatu, lecz raczej trzeba uważać je za swego rodzaju „zbiór pomysłów, w jaki sposób demokracja może się zdarzyć”. W rzeczywistości bowiem do demokracji prowadzą różne ścieżki i warto podjąć próbę ich zidentyfikowania<sup>32</sup>.

#### 1.4. Zmiany reżimu i wyjaśnienie ich skutków

Jak słusznie zauważył Andrzej Antoszewski, o efekcie zmian nie decyduje w pojedynkę ani dziedzictwo historyczne, ani specyfika warunków, w jakich rozpoczął się proces tranzycji, ani forma przejścia, ani siła obozów zwolenników i przeciwników demokracji, ani przyjęte rozwiązania instytucjonalne,

<sup>31</sup> J. Linz, A. Stepan, *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, tłum. Đ. Krstić, Beograd 1998, s. 83–85.

<sup>32</sup> L. Diamond i in., *Reconsidering...*, op. cit., s. 89.

tylko ich szczególna konfiguracja<sup>33</sup>. Jednak długo powszechną tendencją wśród tranzytologów było podejmowanie prób wyjaśnienia rezultatów procesu transformacji właśnie poprzez odwoływanie się bądź do strukturalnych uwarunkowań, bądź też do strategii aktorów politycznych (nazywanej często teorią aktorów, z uwagi na to, że pierwszoplanową rolę odgrywają w niej właśnie aktorzy polityczni i zainicjowane przez nich działania) w krytykowany przez Antoszewskiego deterministyczny sposób.

Oba modele badań dzielą wyraźne różnice teoretyczne, metodologiczne oraz dotyczące sposobu projektowania badań. **Strukturaliści** zwracają uwagę na to, iż racjonalne wybory aktorów politycznych w procesie zmiany ustrojowej są wyraźnie ograniczone przez istniejący model redystrybucji zasobów. Swoje prace zwykle opierają oni na szeroko zakrojonych badaniach porównawczych. Trzeba zaznaczyć, że choć zwolennicy tego podejścia wskazują cały katalog czynników strukturalnych związanych z poziomem rozwoju gospodarczego, które sprzyjają demokracji (np. wyższy poziom scholaryzacji czy kwota dochodu na jednego mieszkańca), to jednak nie twierdzą, że rozwój powoduje demokrację, lecz że raczej zmniejsza prawdopodobieństwo jej upadku<sup>34</sup>. Według Adama Przeworskiego największa szansa na przetrwanie demokratycznych reżimów istnieje w państwach, w których dochód *per capita* osiąga wartość powyżej 6000 dolarów<sup>35</sup>. Przy czym strukturaliści jednocześnie często podnosili, iż szanse te zmniejszają się w państwach uzależnionych od wydobycia ropy lub innych surowców mineralnych, gdzie zyski z obrotu nimi są zarezerwowane dla wąskiej grupy obywateli<sup>36</sup>.

Z kolei zwolennicy **procesualnego** podejścia traktują działania aktorów właściwie jako całkowicie autonomiczne, niepodlegające ograniczeniom

<sup>33</sup> A. Antoszewski, *Wyboista droga ku demokracji i autorytaryzmowi w świecie postkomunistycznym*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16, s. 11.

<sup>34</sup> B. Geddes, *What Causes Democratization* [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, red. C. Boix, S.C. Stokes, Oxford 2009, s. 317, 319.

<sup>35</sup> A. Przeworski twierdzi, że gdy dochód na jednego mieszkańca spada poniżej 2000 dolarów (licząc jego wartość po kursie z 1975 roku), wtedy prawdopodobieństwo, że demokracja upadnie w ciągu roku, jest jak 1 do 10. Jeśli dochód oscyluje w przedziale między 2001 a 5000 dolarów, to prawdopodobieństwo wynosi 1 do 16, zaś w odniesieniu do państw, gdzie ów dochód sięga powyżej 6055 dolarów, przyjmuje się, że demokracje są trwałe. Zob. I. Shapiro, *Stan teorii demokracji...*, op. cit., s. 116.

<sup>36</sup> B. Geddes, *What Causes...*, op. cit., s. 317.

instytucjonalnym czy historycznym. Prace tych badaczy są oparte na deskryptywnych analizach typu studium przypadku (*case study*). Stąd też nie dziwi zarzut stawiany przez Herberta Kitschelta, iż strukturaliści starają się wyjaśnić za dużo, a zwolennicy ujęcia procesualnego – za mało<sup>37</sup>. Jednak oba podejścia nie muszą się koniecznie wykluczać, o czym świadczy wspomniana już praca Huntingtona, w której autor starał się wyjaśnić proces demokratyzacji, odwołując się zarówno do argumentów strukturalnych, jak i procesualnych.

Później stworzono jeszcze dwa dodatkowe modele wyjaśniania przyczyn przetrwania demokracji – kulturowy i instytucjonalny. Jednym z głównych założeń **modelu kulturowego** (zresztą często mającego licznych przeciwników) jest stwierdzenie, iż pojawienie się i utrzymanie demokracji jest mniej prawdopodobne w krajach z przewagą ludności muzułmańskiej. Uzasadnieniu tego założenia służą jednak różne wyjaśnienia. Najczęściej w obronie tej tezy wysuwany jest argument, że kraje te są bardziej autorytarne, a ich rządy bardziej skłonne do stosowania przemocy, choć np. M. Steven Fish za najważniejszy „demokratyczny deficyt” w tych państwach uznał patriarchalny porządek społeczny, opierający się na podporządkowaniu kobiet<sup>38</sup>. Z kolei zwolennicy **modelu instytucjonalnego** twierdzą, że o sukcesie, a więc przetrwaniu demokracji, decydują przyjęte rozwiązania instytucjonalne. Tak więc np. Arend Lijphart podkreśla, że początkowy etap transformacji ustrojowej zdominowany jest przez dokonanie wyboru dwóch zasadniczych elementów systemu politycznego (tzw. wybór dwóch wielkich alternatyw) – reżimu politycznego i systemu wyborczego. Reżim polityczny należy tu rozumieć jako typ stosunków między władzą wykonawczą (egzekutywą) a ustawodawczą (legislatywą), zaś do wyboru w tym kontekście mamy trzy typy takich relacji, uosabiane przez systemy: prezydenckie, semiprezydenckie i parlamentarne. Przy czym w opinii tranzytologów reżimem najbardziej sprzyjającym utrzymaniu demokracji jest parlamentaryzm, który charakteryzuje się większą trwałością i w znacznieniejszym stopniu sprzyja rozwiązywaniu konfliktów. Odnośnie do wyboru drugiej możliwości tranzytologii wyraźnie faworyzują proporcjonalne systemy wyborcze, zwłaszcza jeżeli nowe demokracje dotyczą społeczeństw zróżnicowanych religijnie, etnicznie lub językowo.

<sup>37</sup> H. Kitschelt, *Political Regime Change. Structure and Process-Driven Explanation*, „American Political Science Review” 1992, t. 86, nr 4, s. 1028, 1033.

<sup>38</sup> M.S. Fish, *Islam and Authoritarianism*, „World Politics” 2002, t. 55, s. 4.

Według Lijpharta, który w latach osiemdziesiątych przeprowadzał analizy funkcjonowania demokracji w 21, a następnie w 36 państwach, stosowanie formuły proporcjonalnej gwarantuje lepszą reprezentację wszystkim istotnym grupom społecznym, włączając w to mniejszości, oraz sprzyja wypracowywaniu kompromisowych rozwiązań i przewyżczeniu wewnętrznych konfliktów<sup>39</sup>. Chociaż pogląd ten zyskał dużą akceptację wśród badaczy (Larry Diamond uważa np., że jest to jedyna z tzw. inżynierii instytucjonalnej, która wytrzymała próbę czasu), to jednak ma też swoich adwersarzy. Jeden z najbardziej uznanych badaczy systemów partyjnych, Giovanni Sartori, podkreślał, iż proporcjonalne systemy wyborcze sprzyjają fragmentaryzacji i polaryzacji systemów partyjnych (tzn. zwiększają dystans ideologiczny między partiami) oraz powodują trudności z wyłonieniem stabilnego rządu.

Oprócz takich modelowych wyjaśnień tranzytologdy badający demokrację państw środkowoeuropejskich podkreślali również znaczenie szeregu innych czynników mających wpływ na przebieg demokratycznych przemian. Zaliczyli do nich: **czas trwania niedemokratycznego reżimu**, **typ obalonego niedemokratycznego reżimu**, **typ przejścia od autorytaryzmu do demokracji** (o czym była mowa przy okazji charakteryzowania modeli transformacji), **demokratyczne doświadczenia badanych państw** (zwłaszcza długość tych doświadczeń i odległość w czasie), ich **strukturę etniczną** (generalnie przyjmuje się, że przemiany te są łatwiejsze w państwach etnicznie homogenicznych), **wpływ społeczeństwa obywatelskiego** oraz **problemy związane z przystosowaniem się sił zbrojnych** (ograniczenie wpływów wojskowego establishmentu, a także restrukturyzacja i profesjonalizacja armii). Ponadto część badaczy (m.in. Peter Kopecký, Cas Mudde, Juan Linz i Alfred Stepan oraz Larry Diamond) podkreślała też **znaczenie czynników zewnętrznych** (np. graniczenie z demokratycznymi państwami czy zewnętrzne wsparcie dla procesów demokratycznych). Czasem czyniono takie rozróżnienie na wpływ środowiska międzynarodowego i oddziaływanie aktorów politycznych<sup>40</sup>. Do najbardziej zagorzałych przeciwników takiego podejścia należą Philippe Schmitter i Guillermo

<sup>39</sup> Zob.: L. Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore–London 1999, s. 104; A. Lijphart, *Constitutional Choices For New Democracies*, „Journal of Democracy” 1991, t. 2, s. 75.

<sup>40</sup> Zob. D. Fink-Hafner, M. Hafner-Fink, *The Determinants of the Success of Transitions to Democracy*, „Europe-Asia Studies” 2009, t. 61, nr 9, s. 1604–1607; D. Mikucka-Wójtowicz,



O'Donnell. Według nich największe znaczenie w procesie transformacji mają wewnętrzne czynniki i aktorzy (dla porządku warto przypomnieć, że są oni zwolennikami procesualnego modelu wyjaśniania przemian), zaś wpływ międzynarodowy może odgrywać jedynie rolę wtórną<sup>41</sup>. Nie jest to bynajmniej wyczerpujący katalog zmiennych wpływających pozytywnie na demokrację lub demokratyzację. Jeszcze bardziej rozbudowaną jego wersję można znaleźć w monografii Huntingtona<sup>42</sup>. Niemniej jednak z uwagi na wyraźną wielość czynników interpretowanych przez badaczy jako istotne dla przebiegu transformacji, jak również na zróżnicowane warunki jej zainicjowania oraz przypadkowość wczesnych wyborów biorących w niej udział aktorów politycznych, trudno oczekiwać jednolitego modelu przemian czy ich podobnej trajektorii<sup>43</sup>.

Agregując wszystkie wspomniane czynniki, Huntington twierdzi, że możemy mówić o czterech modelowych sposobach wyjaśniania pojawiania się fal demokratyzacji, które według tego autora ani nie wyczerpują problematyki, ani też wzajemnie się nie wykluczają, a więc może zaistnieć sytuacja, w której będziemy mieli do czynienia ze wszystkimi wskazanymi przez niego czynnikami. Po pierwsze, badacze stosowali „wyjaśnianie jednoprzyczynowe”, a więc starali się zidentyfikować jeden czynnik, który pojawił się niezależnie we wszystkich badanych przez nich państwach (bądź regionach). Za taki składnik można uznać np. pojawienie się nowego supermocarstwa bądź zakończenie wojny, co prowadzi do poważnych zmian w międzynarodowym układzie sił i wymaga od aktorów politycznych dostosowania się do nowych warunków. Drugi model wyjaśnień Huntington określa mianem **rozwoju równoległego**. W tym przypadku badacze starają się zidentyfikować pewną zmienną niezależną, która wystąpiła mniej więcej w tym samym czasie we wszystkich analizowanych przez nich państwach, zakładając, że jej pojawienie się zawsze prowadzi do podobnych rezultatów. W tym duchu podejmują się wyjaśnienia demokratyzacji strukturaliści, którzy dowodzą, że punktem przełomowym na drodze do demokracji jest osiągnięcie przez państwo określonego poziomu rozwoju ekonomicznego. Trzeci model wyjaśnień to z kolei „efekt

---

*Demokratyczna transformacja w Serbii i Chorwacji w latach 1990–2010*, Kraków 2014, s. 57–60, 61–65.

<sup>41</sup> G. O'Donnell, P. Schmitter, *Tranzicje iz...*, op. cit., s. 43–44.

<sup>42</sup> S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 47.

<sup>43</sup> L. Diamond i in., *Reconsidering...*, op. cit., s. 90.

**lawiny**” (nazywany też często efektem domina), który opiera się na założeniu, iż zmiany pojawiające się w jednym państwie są „zarazliwe”, co ma związek m.in. z rozwojem mediów i coraz lepszym i szybszym dostępem do informacji. Wystąpienie takiego efektu zmian systemowych zapoczątkowanych w Polsce, które następnie rozprzestrzeniły się na inne państwa regionu, obrazowo przedstawił brytyjski historyk i dziennikarz Timothy Garton Ash, pisząc w 1990 roku: „Demokratyzacja w Polsce zajęła 10 lat, na Węgrzech – 10 miesięcy, w NRD – 10 tygodni, w Czechosłowacji – 10 dni, w Rumunii – 10 godzin”<sup>44</sup>. I wreszcie czwarty, ostatni wskazany przez Huntingtona sposób wyjaśniania fal demokratyzacji to „**powszechnie uznane panaceum**”, utożsamiane przez niego z pewnym Duchem Czasów (*Zeitgeist*) sprzyjającym demokratyzacji. A zatem choć u podłoża zmian leżą różne problemy (np. inflacja, załamanie się prawa czy klęska wojenna), to jednak aktorzy polityczni widzą jedną receptę na te różne bolączki, a mianowicie demokratyzację systemu<sup>45</sup>.

Z kolei szukając przyczyn najbardziej nas interesującej, trzeciej fali demokratyzacji, Huntington wskazuje na rolę czterech czynników. Po pierwsze, zwraca uwagę na **narastające problemy z legitymizacją systemów autorytarnych** w sytuacji, w której na znaczeniu zyskiwały wartości demokratyczne (można wręcz mówić o istnieniu wtedy demokratycznego Ducha Czasów). Jak podkreśla, ich legitymizacja opierała się na dokonaniach, a te zostały podważone przez kryzysy ekonomiczne i niepowodzenia wojskowe. Po drugie, akcentuje znaczenie osiągnięcia przez szereg państw na początku lat siedemdziesiątych XX wieku odpowiedniego **poziomu rozwoju gospodarczego**, co przyczyniło się do podniesienia poziomu życia i edukacji oraz zwiększenia liczebności klasy średniej, będącej naturalnym zapleczem demokratycznych przemian. Jednocześnie jednak wystąpiły **kryzysy gospodarcze**, do których doprowadziły m.in. skoki cen ropy naftowej w państwach zachodnich, a w bloku socjalistycznym – ograniczenia gospodarki planowej. Jak podkreśla Huntington, „rozwój ekonomiczny stwarzał podstawy dla demokracji; kryzysy wywołane gwałtownym wzrostem lub recesją osłabiały autorytaryzm”<sup>46</sup>. Po trzecie, istotną rolę odegrały **zmiany o charakterze międzynarodowym**, do których Huntington zalicza zmianę

<sup>44</sup> T.G. Ash, *Wiosna obywateli*, Londyn 1990, s. 42 – cyt. za: M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna...*, op. cit., s. 42.

<sup>45</sup> Zob. S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 41–44.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 67–68.

w doktrynie i działaniach Kościoła katolickiego (przed Soborem Watykańskim II traktowanego jako hamulec demokratycznych przemian) oraz zmiany w polityce aktorów zewnętrznych. Przede wszystkim jednak podkreśla znaczenie polityki zagranicznej prowadzonej przez dwóch kolejnych prezydentów USA – Jimmy’ego Cartera i Ronalda Reagana, przywiązujących dużą wagę do ochrony praw człowieka, ale też zmiany polityki ZSRR za czasów Michaiła Gorbaczowa oraz nastawienia Wspólnot Europejskich do kwestii rozszerzenia członkostwa. I wreszcie jako ostatni, czwarty czynnik wymienia **efekt lawiny**, który pojawił się po pierwszych zmianach, a ważną rolę w tym procesie odegrały media<sup>47</sup>.

### 1.5. Demokracja skonsolidowana i jej istota

Początkowo uważano, zgodnie z sugestią Rustowa, że **konsolidacja demokracji** stanowi ostatnie stadium procesu tranzycji. Jednak od lat dziewięćdziesiątych XX w. coraz częściej jest traktowana jako odrębny proces, a kryteria, jakie musi spełnić demokratyczny reżim, aby został uznany za skonsolidowaną demokrację, wywołują zacięte polemiki. Twórcą najbardziej znanej, a zarazem ogólnej definicji jest wykładający w Stanach Zjednoczonych politolog mający polskie korzenie – Adam Przeworski. Według niego **demokrację możemy uznać za skonsolidowaną, gdy jest ona „jedyną grą w mieście”** (warto przy tym wspomnieć, broniąc polskiego wkładu w rozwój badań tranzytologicznych, że często autorstwo tej definicji bywa błędnie przypisywane Juanowi Linzowi, ponieważ lubił się on do niej odwoływać). *Democracy is the only game in town* „wtedy, gdy żaden z aktorów politycznych nie wyobraża sobie działania poza demokratycznymi instytucjami, a ci, którzy właśnie przegrali wyborczy wyścig, chcą ponownie rywalizować o władzę w ramach tych samych rozwiązań instytucjonalnych”<sup>48</sup>. Nadto **stosowanie demokratycznych reguł rozstrzygania konfliktów politycznych jest kwestią „głęboko zakorzonej rutyny”**<sup>49</sup>. Choć takie postawienie sprawy z pozoru wydaje się proste, to jednak wskazanie konkretnych wskaźników konsolidacji wciąż wywołuje wiele emocji. Według Huntingtona aby uznać demokrację za

<sup>47</sup> Zob. ibidem, s. 51–54.

<sup>48</sup> A. Przeworski, *Democracy and the Market...*, op. cit., s. 26.

<sup>49</sup> J. Linz, A. Stepan, *Demokratyczna tranzycja...*, op. cit., s. 18–19.

skonsolidowaną, potrzeba **dwukrotnej pokojowej zmiany władzy**. Tak więc stanie się to wtedy, gdy partia, która zdobyła władzę w pierwszych wyborach „czasu przemian”, odda władzę innej formacji, a następnie również i to ugrupowanie przegra rywalizację w kolejnym cyklu wyborczym i przekaze władzę, co, zdaniem tego badacza, wcale „nie jest łatwym testem dla nowych demokracji”. Jak podkreślał Huntington,

Pierwsza zmiana rządzących ma często znaczenie symboliczne. Druga taka zmiana ukazuje dwie rzeczy. Po pierwsze, dwa liczące się w kraju ugrupowania polityczne na tyle akceptują demokrację, by przekazać władzę po przegraniu wyborów. Po drugie – elity i społeczeństwo działają w ramach systemu demokratycznego; gdy sytuacja rozwija się nieprawidłowo, następuje zmiana rządzących, a nie systemu<sup>50</sup>.

Trzeba dodać, że kryterium konsolidacji ograniczające się do swego rodzaju wyborczego testu jest charakterystyczne dla **zwolenników proceduralnej definicji demokracji** (nazywanej też **minimalistyczną i wyborczą**), stworzonej przez amerykańskiego ekonomistę austriackiego pochodzenia, Josepha Schumpetera (zob. ilustracja 1).

Choć „wybory pomyślane były jako narzędzie inkluzji i tworzenia narodu”<sup>51</sup> (warto przypomnieć, że jeszcze w 1830 roku prawa wyborcze w Anglii miało zaledwie 3% jej mieszkańców<sup>52</sup>) i bezsprzecznie odegrały na tym polu istotną rolę, to jednak współcześnie sprowadzanie demokracji wyłącznie do powszechnego prawa do głosowania wydaje się niewystarczające. Zwolennicy **demokracji liberalnej**, rozumianej w duchu Roberta Dahla (zob. ilustracja 1), podnoszą – co podkreśla m.in. Francis Fukuyama – iż stabilna, dobrze funkcjonująca demokracja „obejmuje interakcje szeregu różnych instytucji: nie tylko wybory prezydenta czy legislatury, ale także dobrze zorganizowane partie, niezależny system sądownictwa, efektywną administrację państwową oraz wolne i czujne media”, co wymaga spełnienia przez nią kilku kulturowych warunków. Przede wszystkim zaś politycy i wyborcy nie mogą stosować wobec swoich oponentów zasady „zwycięzca bierze wszystko”, za to winni szanować ich kolektywne prawa oraz muszą dzielić

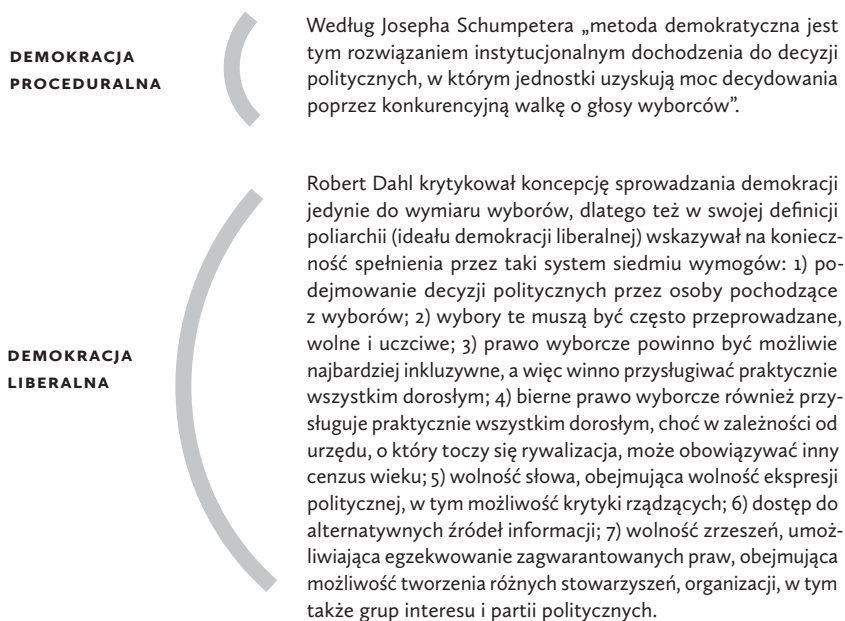
<sup>50</sup> S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 269, 270.

<sup>51</sup> I. Krastew, *Demokracja nieufnych. Eseje polityczne*, tłum. M. Sutowski, Warszawa 2013, s. 44.

<sup>52</sup> F. Fukuyama, *Political Order...*, op. cit., s. 391.

poczucie wspólnej tożsamości i narodowości<sup>53</sup>. Choć widać, że wiele różnych zwolenników konkurujących ze sobą wizji demokracji, to jednak jest coś, co ich łączy, a mianowicie świadomość, że demokracja nie jest dana raz na zawsze. Świadczy o tym chociażby zwrócenie uwagi w koncepcji Huntingtona na fale odrotu od demokratyzacji. Niezwykle trafnie oddaje to stwierdzenie amerykańskiego politologa Benjamina Barbera, który powiedział, że demokracja nie jest osiągniętym stanem, lecz czymś, do czego się dąży – „nieustającą podróżą, a nie przybyciem do miejsca przeznaczenia”<sup>54</sup>.

Ilustracja 1. Definicje demokracji autorstwa Josepha Schumpetera i Roberta Dahla



Źródła: J.A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, Warszawa 2009, s. 336–337; R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 2012, s. 316–317.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 405–406.

<sup>54</sup> B. Barber, *Skonsumowani. Jak rynek psuje dzieci, infantylizuje dorosłych i połyka obywateli*, tłum. H. Jankowska, Warszawa 2008, s. 513.

Przyjęcie przez zwolenników Dahla rozbudowanej definicji demokracji ma istotne implikacje, bowiem podnoszą oni, iż aby uznać jakiś reżim za skonsolidowaną demokrację, musi on spełniać szereg dodatkowych kryteriów poza wyłanianiem rządzących w wolnych i uczciwych wyborach. Wśród tych kryteriów można wskazać:

- 1) **istnienie rządów prawa** (Larry Diamond, Wolfgang Merkel, Juan Linz, Alfred Stepan);
- 2) **niski poziom poparcia ugrupowań antysystemowych** (Larry Diamond);
- 3) **konsolidację zachowań aktorów nieformalnych** (np. wojska, przedsiębiorców, grup radykalnych), a więc podmiotów dysponujących polityczną mocą bez politycznej legitymizacji (Wolfgang Merkel, Klaus von Beyme);
- 4) **akceptację demokratycznych norm nie tylko przez elity** (jak twierdzili Julio Samuel Valenzuela, Richard Gunther, P. Nikoforos Diamandouros i Hans-Jürgen Puhle), **ale również przez obywateli** (Larry Diamond, Juan Linz, Wolfgang Merkel, Geoffrey Pridham);
- 5) **wymóg instytucjonalizacji systemu partyjnego** (podzielany m.in. przez Klausa von Beyme i Wolfganga Merkla),

a nawet

- 6) **istnienie zinstytucjonalizowanego społeczeństwa ekonomicznego** (Juan Linz, Alfred Stepan)<sup>55</sup>.

Twórcami bodaj najbardziej rozbudowanych modeli konsolidacji demokracji są Klaus von Beyme i Wolfgang Merkel oraz Juan Linz i Alfred Stepan. Pierwsi z nich wyszczególnili cztery poziomy konsolidacji reżimów demokratycznych:

- 1) **konsolidację konstytucyjną**, obejmującą centralne instytucje polityczne: głowę państwa, rząd, parlament, sądownictwo i system wyborczy. Przy tym autorzy ci zwracają uwagę, iż szczegółowe regulacje systemu wyborczego rzadko mają rangę konstytucyjną;
- 2) **konsolidację systemu partyjnego** (Klaus von Beyme). Wolfgang Merkel nazywa ten poziom **konsolidacją reprezentacji**;
- 3) **konsolidację zachowań nieformalnych aktorów politycznych**;
- 4) **konsolidację społeczeństwa obywatelskiego**<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> D. Mikucka-Wójtowicz, *Demokratyczna transformacja...*, op. cit., s. 34, 40–42.

<sup>56</sup> Por.: K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, tłum. I. Łoziński, Warszawa 2005, s. 217–218; W. Merkel, *System transformation...*, op. cit., s. 143–169; idem,

Linz i Stepan wskazują natomiast aż pięć wymiarów procesu konsolidacji oraz nieodzowny **warunek wstępny** rozpoczęcia tego procesu, za który uważają **istnienie państwa oraz identyfikującej się z nim ludności**. Zresztą wymóg ów jest niezwykle ważny z perspektywy analizowanych przez nas przemian w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej, gdzie nowe organizmy państwowe powstawały często w wyniku rozpadu państw federalnych, jak to miało miejsce w przypadku państw powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego, Czechosłowacji czy byłej Jugosławii. Za niezbędne wymiary procesu konsolidacji nowych reżimów Linz i Stepan uznali:

- 1) **istnienie warunków rozwoju aktywnego i wolnego społeczeństwa obywatelskiego;**
- 2) **istnienie autonomicznego i cieszącego się szacunkiem społeczeństwa politycznego**, którego podstawowymi instytucjami są: partie polityczne, wybory, przywódcy polityczni czy międzypartyjne porozumienia. Istnienie wymienionych elementów nie tylko umożliwia wybranie demokratycznego rządu, ale także sprawowanie nad nim odpowiedniej kontroli;
- 3) **istnienie rządów prawa**, dających gwarancję poszanowania praw obywateli oraz wolności zrzeszeń;
- 4) **istnienie państwowego aparatu administracyjnego**, efektywnie służącego nowym demokratycznym władzom;
- 5) **istnienie znacznego stopnia wolności rynkowej** (sprzyjającej funkcjonowaniu niezależnego i energicznego społeczeństwa obywatelskiego) **przy równoczesnym utrzymaniu możliwości interwencji państwa w funkcjonowanie rynku oraz pewnych form własności państwowej**. Linz i Stepan kontestowali bardzo rozpowszechnioną wśród ówczesnej generacji tranzytologów wiarę, iż remedium na dotychczasowe problemy gospodarcze transformujących się państw stanowi przeprowadzenie neoliberalnych reform. Twierdzili oni, że teza o samoregulującym się rynku jest złudna, ponieważ nie można ani ustanowić, ani utrzymać gospodarki wolnorynkowej bez pewnego stopnia państwowej interwencji. Jako przykład podawali konieczność uchwalenia regulacji dotyczących funkcjonowania giełdy, ochrony własności prywatnej czy tworzenia prywatnych przedsiębiorstw<sup>57</sup>.

---

*Transformacija političkih sustava. Teorije i analize* (2. popunjeno izdanje), tłum. M. Kasapović, N. Zakošek, Zagreb 2009, s. 115–132.

<sup>57</sup> J. Linz, A. Stepan, *Demokratska tranzicija...*, op. cit., s. 20, 26–28.

Warto jeszcze wspomnieć, że w polskich opracowaniach dotyczących demokratyzacji w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej jako o wskaźniku konsolidacji demokracji często wspomina się o znaczeniu **przystąpienia państw regionu do zachodnioeuropejskich organizacji politycznych, gospodarczych bądź wojskowych**. Podnoszą tę kwestię m.in. Jacek Wojnicki i Andrzej Antoszewski. W podobnym duchu wypowiada się też część zagranicznych badaczy, np. Peter Kopecký i Cas Mudde oraz Howard J. Wiarda<sup>58</sup>. Tym, co ich różni, jest fakt, iż Wojnicki za „szczególnie pożyteczne kryterium” uznaje przystąpienie państw regionu do Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), z uwagi na szeroki zakres wymogów stawianych nowym członkom. Do tych wymogów należą: stabilna demokracja, ustanowienie gospodarki rynkowej oraz uregulowane stosunki z sąsiednimi państwami<sup>59</sup>. Natomiast Antoszewski większą wagę przywiązuje do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej (nazywa je „wyrazem uznania dla systematycznego progresu funkcjonowania demokratycznych instytucji”), które zresztą zalicza do tzw. wydarzeń krytycznych, składających się na dynamiczną „sekwencję wydarzeń ułatwiających bądź utrudniających kumulację zasobów niezbędnych do ustanowienia i utrwalenia demokracji lub autorytaryzmu”<sup>60</sup>. Według niego to „konieczność spełnienia kryteriów kopenhaskich (stabilna demokracja, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka, ochrona mniejszości) wymusiła na rządach państw starających się o akcesję podejmowanie działań zapobiegających kumulacji władzy w rękach jednej grupy czy też jednostki”<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Zob.: P. Kopecký, C. Mudde, *What has Eastern Europe taught us about the democratisation literature (and vice versa)?*, „European Journal of Political Research” 2000, nr 37, s. 531–532; H.J. Wiarda, *Southern Europe, Eastern Europe and Comparative Politics. „Transitology” and the Need for New Theory*, „Eastern European Politics and Societies” 2001, t. 15, s. 496–498.

<sup>59</sup> J. Wojnicki, *Trudna droga do demokracji. Europa Środkowo-Wschodnia po 1989 roku*, Warszawa 2002, s. 8.

<sup>60</sup> A. Antoszewski, *Wyboista droga ku demokracji...*, op. cit., s. 10, 13, 14.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 13.



## 1.6. Reżimy ułomne – między autorytaryzmem a demokracją

Choć ustanowienie skonsolidowanego reżimu demokratycznego uważa się za zasadniczy cel procesu demokratyzacji, to jednak jest to cel wymagający niezwyklego nakładu pracy i nie zawsze osiągalny. Wśród innych, mniej optymistycznych, aczkolwiek możliwych scenariuszy wydarzeń można wskazać: restaurację starego bądź ustanowienie nowego niedemokratycznego reżimu lub też istnienie **nieskonsolidowanej demokracji**. Przy czym takie demokracje nieskonsolidowane, często określane mianem **ułomnych** bądź **hybrydowych**, wcale nie muszą być identyczne, a bogaty repertuar typologii tego rodzaju reżimów (zob. tabela 2) pokazuje, że w ich przypadku możemy określić, jak daleko sytuują się one od utrwalonych/zakorzenionych demokracji.

Tabela 2. Typologie reżimów ułomnych

	Typy reżimów ułomnych
<b>PHILIPPE SCHMITTER</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› <i>dictablanda</i></li> <li>› <i>democradura</i></li> </ul>
<b>GUILLERMO O'DONNELL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› demokracja delegacyjna</li> </ul>
<b>LARRY DIAMOND</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› demokracje wyborcze</li> <li>› rywalizacyjny autorytaryzm</li> <li>› hegemoniczny autorytaryzm wyborczy</li> </ul>
<b>WOLFGANG MERKEL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› demokracja ekskluzywna/wyłączająca</li> <li>› demokracja nadzorowana/kuratorska</li> <li>› demokracja nieliberalna</li> </ul>
<b>STEPHEN LEVITSKY, LUCAS A. WAY</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› rywalizacyjny autorytaryzm</li> <li>› wyłączające republiki</li> <li>› demokracje nadzorowane</li> </ul>
<b>THOMAS CAROTHERS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› nieodpowiedzialny pluralizm</li> <li>› polityka siły dominującej</li> </ul>
<b>ATILLA ÁGH</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› demokracje formalistyczne</li> <li>› demokracje elitystyczne</li> <li>› partiokracje</li> <li>› tyranizujące większości</li> </ul>

Według Philippe'a Schmittera próba demokratyzacji może się zakończyć nie jej konsolidacją, lecz ustanowieniem reżimu hybrydowego, nazwanego przez niego *dictablanda*, lub ukonstytuowaniem się „nieutralnej demokracji”, tzw. *democradury*. *Dictablanda* pojawia się w wyniku przeprowadzenia liberalizacji bez demokratyzacji, a więc w sytuacji, w której władze decydują się na rozszerzenie praw jednostek, ale odmawiają przeprowadzenia wolnych, uczciwych i rywalizacyjnych wyborów. Z kolei *democradura* oznacza demokratyzację bez liberalizacji, a więc wprawdzie przeprowadzane są wolne wybory, lecz na zasadach, które właściwie gwarantują zwycięstwo partii rządzącej. Ponadto ograniczona jest możliwość wyborczej rywalizacji ugrupowań opozycyjnych<sup>62</sup>. Inny typ nieutralnej demokracji – nazwany **demokracją delegacyjną** – zdefiniował z kolei Guillermo O'Donnell na podstawie analizy procesów transformacji w Ameryce Łacińskiej. Charakterystyczne dla takiego reżimu jest założenie, że osoba, która wygrała wybory prezydenckie, ma możliwość sprawowania niemal nieskrępowanych rządów. U podłoża tego przesvědczenia leży fakt, że prezydent jest traktowany jako ucieleśnienie narodu oraz „strażnik i twórca definicji interesów tegoż narodu”<sup>63</sup>.

Twórcą bardziej rozbudowanej typologii jest Larry Diamond, który zdefiniował trzy typy demokracji hybrydowych:

- 1) **demokracje wyborcze** – wprawdzie spełniają one wymogi demokracji wedle definicji Josepha Schumpetera, lecz pozbawione są liberalnego pierwiastka, gwarantującego zabezpieczenie praw i wolności obywatelskich. Jak podkreślał Diamond, państwa zaliczane do tej grupy dzielą wyraźne różnice, a części z nich jest blisko do demokracji liberalnych;
- 2) **rywalizacyjny autorytaryzm** – typ reżimu, który od demokracji wyborczych różni się większym stopniem ekskluzywności procesu wyborczego oraz naruszeniami zasady wolnych i uczciwych wyborów, do czego dochodzi poprzez różnego rodzaju manipulacje m.in. przy powoływaniu komisji wyborczych, wytyczaniu okręgów wyborczych czy też liczeniu głosów, ale także poprzez wywieranie presji na opozycyjnych kandydatów lub utrudnianie im prowadzenia kampanii wyborczej (np. wskutek ograniczania dostępu do mediów). Mimo

<sup>62</sup> P.C. Schmitter, *Demokracja – zagrożenia i problemy* [w:] *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, red. P. Śpiewak, tłum. P. Rymarczyk, Warszawa 2005, s. 16.

<sup>63</sup> G. O'Donnell, *Demokracja delegacyjna* [w:] *Przyszłość demokracji...*, op. cit., s. 176.

wypunktowanych naruszeń w tym typie reżimu wciąż istnieją elementy rywalizacji, a opozycja stanowi liczącą się siłę. Jako przykłady Diamond wskazywał Rosję oraz Białoruś, ale też Bośnię i Hercegowinę<sup>64</sup>;

- 3) **hegemoniczny autorytaryzm wyborczy** – jest to typ najbliższy reżimom autorytarnym. W tym przypadku wybory są tylko fasadą, a partia rządząca zwykle wygrywa je, zdobywając niemal wszystkie mandaty w parlamencie. Jako przykłady tego typu reżimów Diamond wymienił państwa arabskie: Jordanię, Egipt, Tunezję, ale też państwa poradzieckie leżące w Azji Centralnej: Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan; trzeba przy tym pamiętać, iż typologia ta powstała na początku lat dwutysięcznych<sup>65</sup>.

Inną znaną typologią nieprawidłowo funkcjonujących reżimów demokratycznych jest typologia reżimów ułomnych stworzona przez Wolfganga Merkla. Według niego takie reżimy powstają wtedy, gdy bądź to nie został wykształcony, bądź też słabo funkcjonuje jakiś z pięciu reżimów cząstkowych, które składają się na demokrację liberalną. Merkel zdefiniował następujące typy takich reżimów:

- 1) **demokracja ekskluzywna** (wyłączająca) – powstaje wówczas, gdy z systemu wyborczego wyłączony jest jeden lub kilka segmentów społeczeństwa (dorosłych obywateli);
- 2) **demokracja nadzorowana/kuratorska** – nazywana też przez Merkla demokracją ukrytych obszarów władzy. Taki typ demokracji ułomnej powstaje wtedy, kiedy siłom sprzeciwu (*veto powers*), a więc aktorom dysponującym polityczną mocą, jednak niemającym wyborczej legitymizacji (np. armii, oddziałom partyzanckim, przedsiębiorcom, posiadaczom ziemskim), uda się przejąć **od legalnie wybranych władz pełną kontrolę nad jakimś znaczącym obszarem polityki państwa**;
- 3) **demokracja nieliberalna** – według Merkla to najbardziej rozpowszechniony typ demokracji ułomnych. Charakteryzuje się tym, że prawa polityczne obywateli są nieustabilizowane bądź też arbitralnie zawieszane przez władze;
- 4) **demokracja delegacyjna** – odpowiada właściwie reżimowi nazywanemu tak przez O'Donnella, a więc reżimowi z dominującą egzekutywą.

<sup>64</sup> L. Diamond. *Elections without Democracy. Thinking about Hybrid Regimes*, „Journal of Democracy” 2002, t. 13, nr 2, s. 28–30.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 29–32.

Charakterystyczne dla niej jest sprawowanie przez legislatywę i sądownictwo ograniczonej kontroli nad rządem (tzw. kontrola horyzontalna), zaś egzekutywa, zwykle zdominowana przez charyzmatycznego prezydenta, stara się podejmować najważniejsze decyzje z pominięciem parlamentu (tzw. rządy dekretami)<sup>66</sup>.

Kolejni dwaj badacze – Stephen Lewitsky i Lucas A. Way – wyodrębnili następujące trzy typy reżimów ułomnych:

- 1) **rywalizujący autorytaryzm** (*competitive authoritarianism*), w którym powszechne jest postrzeganie demokratycznych instytucji jako sposobu zdobycia i sprawowania władzy politycznej, równocześnie jednak rządzący bardzo często łamią obowiązujące zasady, w następstwie czego reżim nie jest w stanie spełnić nawet minimalnych standardów demokracji. Według badaczy taki typ reżimu funkcjonował m.in. w Chorwacji za rządów prezydenta Franja Tuđmana i w Serbii rządzonej przez Slobodana Miloševicia;
- 2) **wyłączające republiki** (*exclusive republics*) – w takich reżimach wprawdzie istnieją silne instytucje demokratyczne, ale równocześnie obowiązują w tych państwach bardzo restrykcyjne zasady przyznawania obywatelstwa, co wyłącza spod ich działania znaczną część społeczeństwa;
- 3) **demokracje nadzorowane** (*tutelary democracies*) – rywalizacyjne reżimy, w których istotne obszary władzy pozostają w gestii aktorów politycznych niemających wyborczej legitymizacji (np. wojska lub przywódców religijnych). Typ ów jest zatem tożsamy z identycznie nazwanym reżimem występującym w typologii Merkla<sup>67</sup>.

Autorem innej znanej typologii jest węgierski badacz Atilla Ágh, który pod wpływem typologii systemów politycznych Roberta Dahla zdefiniował własne cztery typy reżimów, określane przez niego mianem „mieszanych, hybrydowych czy zdeformowanych demokracji”<sup>68</sup>. Są to:

- 1) **demokracje formalistyczne** (przez Dahla określane mianem inkluzywnych hegemonii, a więc reżimów z niskim stopniem rywalizacji

<sup>66</sup> W. Merkel, *Embedded and Defective Democracies*, „Democratization” 2004, t. 11, nr 5, s. 49–51.

<sup>67</sup> Zob. S. Lewitsky, L.A. Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, „Journal of Democracy” 2002, t. 13, nr 2, s. 52, 54.

<sup>68</sup> A. Ágh, *The Politics of Central Europe*, London–Thousand Oaks–New Delhi 1998, s. 11.

i wysokim partycypacji), które charakteryzują się zredukowaniem demokracji do serii rytuałów. W takich reżimach rządząca elita nie ma właściwie przeciwników (kontrolity) w znaczeniu zorganizowanej i zinstytucjonalizowanej opozycji. Rządzący, często dzięki manipulacjom, mogą zapewnić wysoki poziom uczestnictwa obywateli w wyborach, jednak zasady rywalizacji są w znacznym stopniu naruszane bądź ograniczane. Jako klasyczny przykład Ágh wskazywał Meksyk, ale również „posttotalitarne, narodowo-komunistyczne fasadowe demokracje” na Bałkanach (w Serbii) oraz w Europie Wschodniej (w Rosji);

- 2) **demokracje elitystyczne** (w nazewnictwie Dahla rywalizacyjne oligarchie, których cechą znamioną jest wysoki poziom rywalizacji i niski partycypacji), cechujące się istnieniem rywalizujących elit, które dzielą między siebie władzę, właściwie wyłączając obywateli z procesu podejmowania decyzji politycznych. W takim typie reżimu „polityka staje się oddalonym światem dla zwykłych ludzi”, a elity gospodarcze są bardzo silnie powiązane z elitami politycznymi. Nie istnieją w nich ani nie liczą się prawdziwe partie, lecz jedynie pewne osobowości. Według Ágha ten typ reżimu może występować w dwóch formach – populistycznych dyktatur i demokracji delegacyjnych. Badacz ten zaliczał do demokracji elitystycznych reżimy w Albanii oraz Rumunii (na początku lat dziewięćdziesiątych). Ponadto wskazywał, że pewne cechy tego typu demokracji ułomnej widoczne były również w Bułgarii;
- 3) **partiokracja** – typ reżimu wyraźnie zdominowanego przez partie, które dążą do wykluczenia z procesu podejmowania decyzji politycznych innych aktorów politycznych bądź społecznych. Cechą charakterystyczną takiego reżimu są także silne klientelistyczne związki partii z elitą ekonomiczną. Zdaniem Ágha w połowie lat dziewięćdziesiątych był to najbardziej rozpowszechniony typ demokracji ułomnych w państwach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej;
- 4) **tyranizujące większości** – systemy, w których aktualnie rządzące zwycięskie większości nie respektują praw przegranych. Sprawujące władzę elity nie tylko nie podejmują żadnych wysiłków, aby osiągnąć kompromis z opozycją w okresie przeprowadzania fundamentalnych zmian, np. podczas uchwalania nowych konstytucji, ale również permanentnie narzucają swoje decyzje, odrzucając możliwość zawierania kompromisów czy to z opozycją w parlamencie, czy też, w bardziej ogólnym sensie, w życiu politycznym, z mniejszościami

społeczno-politycznymi. Według Ágha ów typ był dość rozpowszechniony w latach dziewięćdziesiątych w demokratyzujących się państwach Europy Środkowej, Południowo-Wschodniej i Południowej, m.in. istniał na Węgrzech, rządzonych od 1990 do 1994 roku przez rząd narodowo-konserwatywny, oraz w Chorwacji i na Słowacji<sup>69</sup>.

Twórcą nieco upraszczającej koncepcji jest z kolei Thomas Carothers. Według niego w państwach, które utknęły w tzw. szarej strefie, występują dwa syndromy – wzorce polityczne, a mianowicie: **nieodpowiedzialny pluralizm** (*feckless pluralism*) i **polityka siły dominującej** (*dominant-power politics*). Cechą charakterystyczną nieodpowiedzialnego pluralizmu jest dość znaczny poziom politycznej wolności. W takich reżimach odbywają się regularnie wybory, w wyniku których dochodzi do zmiany władzy i obejmowania jej przez autentycznie różniące się ugrupowania. Jednakże prowadzona tam polityka jest powierzchowna, a elity są postrzegane jako zainteresowane wyłącznie własnymi korzyściami, skorumpowane i nieszczerze oraz – co istotne – nieefektywne. Instytucje polityczne w tego typu reżimach są słabe, a ważne problemy gospodarcze czy społeczne bezskutecznie czekają na rozwiązanie. Co jednak warto podkreślić, mimo rozczarowania bieżącą polityką i działaniami władz dominuje w społeczeństwie przekonanie, że demokracja jest najlepszym systemem rządów. Z kolei drugi z wzorców – **polityka siły dominującej** – w zasadzie jest tożsamy z O'Donnellową demokracją delegacyjną, a więc oznacza reżim, w którym dominuje polityczna egzekutywa, zwykle uosabiana przez wybranego w wyborach powszechnych prezydenta. W tego typu reżimach mniej prawdopodobne wydaje się wystąpienie alternacji władzy w nieodległej przyszłości, na co wpływa fakt, iż podczas wyborów nagminnie dochodzi do manipulacji i oszustw ze strony rządzących. Ponadto słabsza jest też pozycja ugrupowań opozycyjnych i mniejsze są możliwości ich działania. Carothers zwracał uwagę na to, że w tych reżimach zaciera się także granica między państwem a rządzącymi (czy to prezydentem, czy partią), którzy traktują państwo jak swój prywatny folwark, a więc źródło pieniędzy, pracy i mocy. Z kolei dominacja przez długi czas jednej siły politycznej prowadzi do korupcji na masową skalę i grozi wystąpieniem tzw. **kapitalizmu kolesi**, a więc swoistego systemu gospodarczego, w którym sukcesy przedsiębiorców zależą od ich nieformalnych układów

<sup>69</sup> Ibidem, s. 11–13.

z rządzącą elitą, a nie od ich pomysłów czy zaangażowania<sup>70</sup>. Wspólną cechą obu syndromów jest ich trwałość, którą Carothers nazywa „dysfunkcjonalną równowagą”.

Thomas Carothers zwrócił także uwagę na inną istotną kwestię dotyczącą metodologii badań, a mianowicie na nieuprawnione i nieuzasadnione założenie, przyjmowane zwłaszcza przez analityków i uczonych ze Stanów Zjednoczonych, iż tranzycja zawsze oznacza przejście do demokracji. Stąd też naukowcy starali się często na siłę dopasować do tego paradygmatu przemiany zachodzące w analizowanych państwach, co doprowadziło do wyróżniania szeregu podtypów demokratycznych reżimów, tworzących tzw. szarą strefę, która sytuuje się pomiędzy zakorzenionymi liberalnymi demokracjami a jawnymi dyktaturami<sup>71</sup>.

### 1.7. Demokracja – pomiar i ocena

Ważnym problemem nurtującym badaczy jest znalezienie adekwatnych narzędzi do zmierzenia demokracji. Trzeba jednak pamiętać, co słusznie podkreśla Wiktor Szewczak, iż „Dokonywanie ilościowego pomiaru zjawisk politycznych, z wyjątkiem tych, które mają ze swojej natury ilościowy charakter (np. frekwencja wyborcza), zawsze jest kontrowersyjnym, z metodologicznego punktu widzenia zabiegiem badawczym”<sup>72</sup>, by wspomnieć tylko w tym konkretnym kontekście różnorodność definicji i konceptualizacji demokracji, rozdzźwięk między ustaleniami teoretycznymi a ograniczonymi możliwościami ich operacjonalizacji, jakościowy charakter wielu jej elementów, ale też praktyczne konsekwencje wynikające ze sposobu skonstruowania skali, co może przesądzać o tym, czy jakiś kraj będzie czy nie będzie uważany za demokratyczny, a jeśli tak, to w jakim stopniu (co również może mieć znaczenie)<sup>73</sup>.

Warto podkreślić, iż badacze różnią się znacznie co do tego, czy taka skala powinna być raczej skromna, tak jak wspomniany test dwóch zmian ekipy

<sup>70</sup> T. Carothers, *The End of...*, op. cit., s. 10, 11–13.

<sup>71</sup> Ibidem, s. 10.

<sup>72</sup> W. Szewczak, *Jak zmierzyć demokrację? Teoretyczne i metodologiczne podstawy budowy skal demokracji politycznej w politologii porównawczej*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4, s. 106.

<sup>73</sup> Ibidem, s. 100–101.

rządzącej Huntingtona, czy może rozbudowana. Decydującą rolę odgrywa obrona definicja demokratycznego reżimu; w zasadzie – nieco upraszczając – widzimy, iż kolejny raz jest to spór między zwolennikami koncepcji Schumpetera i Dahla. Przy czym i jedni, i drudzy wytykają sobie nawzajem błędy w zastosowanej metodologii badań. Jeżeli bowiem przyjąć za najważniejsze kryterium przeprowadzanie cyklicznych rywalizacyjnych wyborów, to w jednej kategorii znajdują się tak różne reżimy, jak np. w RPA i Szwecji czy w Turcji i Wielkiej Brytanii. Jeśli z kolei zastosujemy rozbudowane skale, odwołując się do definicji demokracji liberalnej, „mającej silniejsze i bardziej idealistyczne konotacje” i zakładającej, iż demokracja to nie tylko wybory, ale także cały zestaw cech jakościowych czyniących zadość ideałom rewolucji francuskiej: wolności, równości i braterstwa, a więc m.in. „odpowiedzialne rządy, uczciwość i otwartość w polityce [...] równe uczestnictwo i równą władzę oraz różne inne obywatelskie cnoty”, to musimy mieć świadomość ich nieprecyzyjności i trudności w wykorzystaniu ich do użytecznej analizy<sup>74</sup>.

Niemniej jednak najpopularniejsze skale służące do pomiaru demokracji opierają się raczej na jej rozbudowanych definicjach. Jako przykłady można wymienić tzw. indeks transformacji BTI (The Bertelsmann Transition Index) Fundacji Bertelsmanna czy też indeks wykorzystywany przez amerykańską organizację pozarządową Freedom House, która od lat pięćdziesiątych XX wieku prowadzi badania wolności na świecie, a publikowane przez nią raporty są uważane za rzetelne i często używane źródło w porównawczych badaniach tranzytologicznych, by przywołać tylko analizy zmian jego wartości między rokiem 1972 (gdy Raymond Gastil stworzył do dziś stosowaną metodologię badań Freedom House) a końcem lat dziewięćdziesiątych XX wieku, dokonywane przez Larry'ego Diamonda<sup>75</sup>.

Wspólną cechą obu wspomnianych indeksów jest ich dwuwymiarowość. W corocznie sporządzanych raportach *Freedom in the World* Fundacji Freedom House bierze się pod uwagę stopień przestrzegania praw politycznych oraz wolności obywatelskich. Każdemu z badanych państw przyznaje się oddzielne noty w obu kategoriach w skali od 1 do 7. W badaniach uwzględnia się takie wskaźniki, jak: wolne wybory, istnienie legalnej opozycji, niezależność sądów, wolność mediów, wolność zrzeszeń, wolność wyznania, stopień przestrzegania praw człowieka, swoboda przemieszczania się, równość szans

<sup>74</sup> S. Huntington, *Trzecia fala...*, op. cit., s. 19.

<sup>75</sup> L. Diamond, *Developing Democracy...*, op. cit., s. 24–34.



i swoboda działalności gospodarczej. Państwa, które uzyskują średni wynik na poziomie od 1,0 do 2,5 punktu uznawane są za wolne, od 3,0 do 5,0 – za częściowo wolne, a od 5,5 do 7,0 – za pozbawione wolności. Natomiast w przypadku BTI drugi wymiar badań dotyczy przemian ekonomicznych (obrazuje stopień wdrożenia zasad gospodarki rynkowej)<sup>76</sup>. Ponadto Fundacja Freedom House od 1995 roku publikuje też coroczne raporty *Nations in Transit*, w których jej analitycy dokonują oceny postępów demokratyzacji w 29 państwach Europy Środkowej i Azji Centralnej. Podobnie i w tym przypadku skala ocen waha się od 1 do 7, gdzie 1 oznacza najwyższy, a 7 – najniższy wskaźnik zaawansowania demokratycznych przemian. Całościowa ocena jest sporządzana na podstawie oceny szczegółowej siedmiu kryteriów, poziomów konsolidacji demokratycznych przemian (punktowanych w skali od 1 do 4), do których zaliczają się: ocena systemu wyborczego, funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego, ocena funkcjonowania i realizacji zasady wolności mediów, demokratyczne zarządzanie na poziomie lokalnym oraz centralnym (krajowym), ocena pracy i niezawisłości sądownictwa oraz problem korupcji<sup>77</sup>.

## 1.8. Podsumowanie

Szukając odpowiedzi na pytanie o efekty procesu demokratycznej transformacji w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej, musimy być

<sup>76</sup> Szczegółowe informacje na temat konstrukcji wskaźników i metod badań oraz coroczne raporty o stanie demokracji można znaleźć na stronach internetowych wymienionych fundacji. W polskiej literaturze przedmiotu na szczególną uwagę zasługują dwa artykuły Wiktora Szewczaka, w których analizuje on teoretyczne i metodologiczne podstawy tworzenia skal demokracji oraz przybliża możliwości ich wykorzystania w badaniach politologicznych. Zob.: Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=439> (dostęp: 17.07.2015); Bertelsmann Transformation Index, <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/> (dostęp: 17.07.2015); W. Szewczak, *Jak zmierzyć demokrację? Teoretyczne i metodologiczne podstawy...*, op. cit., s. 97–108; idem, *Jak zmierzyć demokrację? Skale pomiaru demokracji politycznej stosowane w politologii porównawczej*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 1, s. 121–137.

<sup>77</sup> Zob. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit-2013/nations-transit-2013-methodology#.VazW1Pl5VB8> (dostęp: 17.07.2015).

świadomi tego, iż podstawowe różnice między badaczami w kwestii ich oceny wynikają z wielokrotnie nagłaśnianego już problemu – dzielących ich różnic teoretycznych (wyboru definicji demokracji), generujących różnice metodologiczne. Większy optymizm wykazują oczywiście zwolennicy wąskiej definicji demokracji (demokracji proceduralnej), którzy już pod koniec lat dziewięćdziesiątych uważali większość państw postkomunistycznych, a zwłaszcza państwa w Europie Środkowej, za skonsolidowane reżimy demokratyczne. Jeśli jednak bliższe badaczom jest pojęcie demokracji liberalnej, które w ocenach postępów demokratycznych przemiana wymaga uwzględnienia szerokiej grupy czynników, to naturalnie oceny będą mniej optymistyczne. Można się tu odwołać do opublikowanego pod koniec czerwca 2015 roku raportu Fundacji Freedom House *Nations in Transit 2015*<sup>78</sup>, bowiem wskazane w nim problemy demokracji w poszczególnych państwach znalazły też odzwierciedlenie w naszych analizach oceny funkcjonowania systemów politycznych wybranych państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej. Według ekspertów Freedom House za skonsolidowane demokracje w badanym przez nas regionie została uznana większość państw, które weszły do Unii Europejskiej w 2004 roku, a więc Polska, Czechy, Słowacja i Słowenia oraz państwa bałtyckie: Litwa, Łotwa i Estonia. Z kolei Węgry i część państw Półwyspu Bałkańskiego, w tym będące już członkami UE Bułgaria, Rumunia i Chorwacja oraz dopiero mające status kandydata do członkostwa Serbia i Czarnogóra, zaklasyfikowano jako częściowo skonsolidowane demokracje. Z kolei Bośnię i Hercegowinę, Albanie, Ukrainę i Mołdawię zaliczono do reżimów hybrydowych. Zdecydowanie najsłabsze noty uzyskało Kosowo, które uznano za częściowo skonsolidowany reżim autorytarny.

---

<sup>78</sup> Szczegółowe dane na temat treści raportu można znaleźć na stronie fundacji Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2015#.VazSdf15VB8> (dostęp: 17.07.2015).

### Pytania sprawdzające (przykłady):

1. Wyjaśnij pojęcie „dylemat równoczesności”, które często pojawia się w kontekście analiz transformacji w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej.
2. Wskaż co najmniej dwóch autorów typologii procesów transformacji oraz wyszczególnione przez nich typy tego procesu.
3. Wskaż czynniki uznane przez tranzytologów za sprzyjające wprowadzeniu i przetrwaniu demokracji.
4. Wyjaśnij pojęcie „fale demokratyzacji”, autorstwa Samuela Huntingtona, oraz wskaż czynniki, które według tego badacza miały wpływ na wywołanie tzw. trzeciej fali demokratyzacji.
5. Wskaż kryteria konsolidacji reżimów demokratycznych według zwolenników koncepcji demokracji proceduralnej (minimalistycznej) i demokracji liberalnej.
6. Wyjaśnij, czym są demokracje ułomne bądź hybrydowe. Przedstaw co najmniej dwie typologie tego rodzaju reżimów.
7. Czy demokrację da się zmierzyć, a jeśli tak, to wskaż narzędzia badawcze umożliwiające dokonanie takiego pomiaru.
8. Wyjaśnij, dlaczego badacze różnią się, jeśli chodzi o ocenę efektów procesu demokratyzacji.


### Literatura kluczowa

- ▶ Huntington S., *Trzecia fala demokratyzacji*, tłum. A. Dziurdzik, Warszawa 1995.
- ▶ *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, red. P. Śpiewak, tłum. P. Rymarczyk, Warszawa 2005.
- ▶ Wiatr J.J., *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Warszawa 2006.
- ▶ Antoszewski A., *Wyboista droga ku demokracji i autorytaryzmowi w świecie pokomunistycznym*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16, s. 7–23.
- ▶ Kopecký P., Mudde C., *What has Eastern Europe taught us about the democratization literature (and vice versa)?*, „European Journal of Political Research” 2000, t. 37, s. 517–539.



**ROZDZIAŁ 2** | EWA BUJWID-KUREK

**Rzeczpospolita Polska po 1997 roku –  
przeobrażenia ustroju politycznego  
w wymiarze konstytucyjno-ustrojowym.  
„Negocjowana reforma systemu”**





### **Omawiane zagadnienia:**

1. Wprowadzenie.
2. Konstytucja III RP z 2 kwietnia 1997 roku i obecne w niej zasady ustrojowe właściwe demokratycznemu państwu prawa.
3. Aparat państwowy – implementacja trójpodziału władz.
4. Partie polityczne w kontekście pluralizmu politycznego.
5. Organizacje społeczne i grupy formalne – ocena partycypacji.
6. Podsumowanie.
7. Pytania sprawdzające (przykłady).
8. Literatura kluczowa.

## 2.1. Wprowadzenie

Polski system polityczny do 1989 roku, podobnie jak systemy niemal we wszystkich państwach bloku komunistycznego stygmatyzowany był formą rządów właściwą systemowi totalitarnemu w jego wersji komunistycznej, w którym realizowane były takie zasady, jak m.in.: współistnienie partii i państwa, nieistnienie niepołączalności funkcji, bezkształtność systemu, terror jako powszechna metoda działania, tajna policja, sądownictwo (wróg obiektywny i przestępstwo potencjalne), ideologia, której celem jest zmiana samej natury człowieka. Warto zaznaczyć, iż ideologia traktowana była jako swego rodzaju religia. Biorąc powyższe pod uwagę, w tym miejscu podziela się opinię wyrażoną przez Andrzeja Antoszewskiego, że „tranzycja ku demokracji w Polsce charakteryzuje się tym, że system polityczny jako obiekt reform nie był »czystym« systemem komunistycznym (choć opierał się na jego fundamentalnych założeniach), lecz zawierał, przynajmniej od jakiegoś czasu, pewne dysfunkcjonalne elementy konstrukcyjne”<sup>1</sup>.

System, o którym mowa, trwał w Polsce od 1952 roku (od uchwalenia Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku) aż do

---

<sup>1</sup> A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Warszawa 2012, s. 19. Andrzej Antoszewski słusznie też zwraca uwagę, że „W Polsce – w przeciwieństwie do większości państw Europy Środkowej i Wschodniej – proces ustanowienia instytucji charakterystycznych dla systemów demokratycznych rozpoczął się na długo przed politycznym przesileniem”. Na przykład Trybunał Konstytucyjny czy Rzecznik Praw Obywatelskich (od 1997 roku) bez względu na stopień ich autonomii wobec aparatu partyjnego już tylko poprzez fakt swojego istnienia godziły w logikę ówczesnego systemu politycznego o charakterystycznej właściwości, jaką była wszechwładza aparatu partyjnego. Zob. ibidem.

momentu symbolicznego rozpoczęcia transformacji ustrojowej – do 1989 roku.

Za główny cel badawczy w niniejszym rozdziale przyjmuje się ocenę polskiego systemu politycznego w okresie dokonujących się demokratycznych zmian ustrojowych, które, jak już zostało zauważone, swój początek biorą w 1989 roku.

## **2.2. Konstytucja III RP z 2 kwietnia 1997 roku i obecne w niej zasady ustrojowe właściwe demokratycznemu państwu prawa**

Po 1989 roku nie od razu uchwalona została konstytucja w jej pełnym brzmieniu. Kiedy jeszcze nie do końca wiadomo było, jakimi nowymi zasadami ustrojowymi miałyby się rządzić zmieniony system polityczny, zdecydowano się na uchwalenie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Ustawa ta, nazywana też Małą Konstytucją, uchwalona została przez Sejm I kadencji (1991–1993) i obowiązywała w okresie od 8 grudnia 1992 do 16 października 1997 roku<sup>2</sup>. Dopiero pięć lat później, bo 2 kwietnia 1997 roku, uchwalono ustawę zasadniczą, która w chwili obecnej stanowi podstawę prawną ustroju politycznego państwa, rozumianego przez ustrojodawcę jako „całokształt zasad, w oparciu o które jest zorganizowana i wykonywana władza publiczna”. W opinii autorki o zmianie ustroju można mówić wtedy, kiedy zmianie ulegają zasady tego ustroju, a nie poszczególne instytucje polityczno-prawne. Dlatego też zlikwidowanie nowelą konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 roku Rady Państwa czy przywrócenie instytucji Prezydenta nie zmieniło jeszcze ustroju, aczkolwiek miało duże znaczenie z uwagi na kontekst społeczno-polityczny, w jakim się dokonywało. Natomiast zmiany dokonane na mocy Ustawy Konstytucyjnej z dnia 29 grudnia 1989 roku „przywróciły m.in. zasadę zwierzchnictwa narodu, wprowadziły zasadę demokratycznego państwa prawnego itp., miały więc istotne znaczenie dla istoty i charakteru Rzeczypospolitej”<sup>3</sup>. Oceniając

<sup>2</sup> *Słownik polityki*, red. M. Bankowicz, Warszawa 1999, s. 129 i nast.

<sup>3</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 4, Kraków 2002, s. 11 i 12.

Konstytucję RP z 2 kwietnia 1997 roku<sup>4</sup>, można zauważyć, że są w niej obecne niemal wszystkie zasady ustrojowe właściwe demokratycznym systemom politycznym. Tak więc odnajdujemy tu zasadę, że suwerenem jest naród (art. 4 ust. 1; art. 5; art. 6 ust. 1 i 2)<sup>5</sup>, a także np. takie zasady, jak: republikańskiej formy rządów (art. 1<sup>6</sup> i art. 235 ust. 6)<sup>7</sup>; demokratycznego państwa prawa (prawnego) – art. 2 i art. 7<sup>8</sup>; podziału władz i równowagi władz (art. 10)<sup>9</sup>; reprezentacji politycznej (art. 4 ust. 2<sup>10</sup>; art. 104 ust. 1<sup>11</sup>; art. 118 ust. 1 i 2<sup>12</sup>; art. 125 ust. 1–5<sup>13</sup>; art. 235 ust. 6<sup>14</sup>); dwuizbowości parlamentu (art. 10 ust. 2)<sup>15</sup>; pluralizmu politycznego (art. 11 i 13)<sup>16</sup>; wzajemnej niezależności i współdziałania państwa i Kościołów oraz innych związków wyznaniowych (art. 25 ust. 1–5)<sup>17</sup>; wolności i praw człowieka oraz obywatela (rozdz. II, art. 30–86)<sup>18</sup>; decentralizacji władzy państwowej i samorządu (art. 15 ust. 1 i 2; art. 16 ust. 1 i 2<sup>19</sup> oraz rozdz. VII art. 163–172)<sup>20</sup>; parlamentarno-gabinetowej formy rządów (zasada wynikająca z rozkładu powinności i kompetencji między legislatywę i egzekutywę)<sup>21</sup>; odrębności władzy sądowniczej oraz niezawisłości sądów

<sup>4</sup> W dalszej części niniejszego rozdziału Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku będzie określana mianem Konstytucji III RP.

<sup>5</sup> *Konstytucja RP z 2 IV 1997*, Warszawa 1997, s. 4. Zob. też W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2000, passim.

<sup>6</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja...*, op. cit., s. 4 i 7–16.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 45.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 20.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 41.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 42.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 45.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 7–16.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 32–38.

<sup>21</sup> Mimo że wśród zajmujących się polskim systemem politycznym zdania są podzielone, to jednak większość z nich przychyliła się do opinii, że Polska jest republiką o racjonalizowanej formie rządów parlamentarno-gabinetowej. W opinii tej utwierdza



i trybunałów (rozdz. VIII art. 173–201)<sup>22</sup>. W zapisie Konstytucji III RP obecne są ponadto zasady dotyczące *stricte* ustroju gospodarczego. Mamy tu na względzie szczególnie trzy zasady: społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 i art. 22)<sup>23</sup>, wolności gospodarczej oraz ochrony własności (zob. cytowany już wcześniej rozdział II).

Tak więc życie polityczne i społeczne III Rzeczypospolitej Polskiej zamyka się w ramach wyznaczonych przez konstytucję, która jednoznacznie profiluje ogólne zasady funkcjonowania państwa, a jednocześnie reguluje tryb funkcjonowania poszczególnych władz i ich wzajemne relacje, jak też precyzuje prawa i obowiązki obywateli. Konstytucja staje się zatem najwyższym aktem prawnym państwa, a pomieszczone w niej przepisy i postanowienia muszą być respektowane przez suwerena, i to zarówno w jego szerokim, jak i wąskim znaczeniu (czytaj: zarówno przez obywateli, jak i przez sprawujących władzę w ich imieniu). Nie ulega wątpliwości, że we współcześnie transformującej się polskiej rzeczywistości politycznej konstytucja stanowi podstawę całego porządku państwowego<sup>24</sup> i w sposób właściwy wymogom państw demokratycznych legitymizuje poszczególne instytucje.

### 2.3. Aparat państwowy – implementacja trójpodziału władz

Aparat państwowy to jeden z bardzo istotnych elementów każdego państwa, które z kolei stanowi podstawę każdego niemal systemu politycznego. Aparat ten służy do wykonywania władzy w państwie, przez co zwykle się rozumieć stanowienie norm prawnych i na ich podstawie wydawanie decyzji, jak też kontrolowanie ich realizacji oraz ich stosowanie zgodnie z literą prawa, z poszanowaniem zasady polegającej na użyciu przymusu wobec osób i zbiorowości niestosujących się do norm ustanowionych przez aparat państwowy. Warto zauważyć, że postanowienia dotyczące zarówno struktury, jak i systemu organów

---

ich wzmocnienie rządu i premiera, co niekiedy może skłaniać do dopatrywania się analogii do systemu kanclerskiego realizowanego w RFN.

<sup>22</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja...*, op. cit., s. 34–38.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>24</sup> Więcej – zob. M. Bankowicz, J.W. Tkaczyński, *Oblicza współczesnego państwa*, Toruń 2003, s. 61.

w państwie są pomieszczone w ustawie zasadniczej. Mając na względzie rodzaje organów państwowych, należy pamiętać o koncepcji sformułowanej przez Charles'a Louisa Montesquieu. Ów autor trójpodziału władzy podzielił ją na trzy zasadnicze władze: ustawodawczą (odpowiedzialną za tworzenie podstawowych aktów normatywnych), wykonawczą, w gestii której leży realizacja decyzji organu ustawodawczego, i sędziowską, uprawnioną do orzekania o prawach i obowiązkach oraz wymierzającą sprawiedliwość<sup>25</sup>. Współczesne państwa demokratyczne, w tym także Rzeczpospolita Polska po 1989 roku, powszechnie przyjmują monteskiuszowską zasadę trójpodziału władzy. Wedle tej koncepcji władze te powinny być rozdzielone jako odrębne organy, ale też zrównoważone. Jak słusznie zauważa Wiesław Skrzydło, „w interesie zachowania wolności jest niezbędne, by władze te były rozdzielone, ale także by mogły wzajemnie na siebie oddziaływać w sensie hamującym. Wzajemne hamowanie może być skuteczne właśnie wówczas, gdy władze te są zrównoważone”<sup>26</sup>.

Konstatując, we współczesnym polskim systemie politycznym aparat państwowy tworzą: władza ustawodawcza w postaci dwuizbowego parlamentu – Sejmu i Senatu; władza wykonawcza, w skład której wchodzi organ jednoosobowy – głowa państwa (od 4 czerwca 1992 roku kreowana w wyborach powszechnych) – oraz Rada Ministrów będąca ciałem kolegiальnym. Władzę sędziowską tworzą sądy i trybunały (Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny). Organizacja i realizacja władzy państwowej zostały wyznaczone przez odpowiednie zapisy Konstytucji III RP, w której przyjęto zasadę trójpodziału władzy.

### **2.3.1. Władza ustawodawcza (legislatywa) – parlament bikameralny: Sejm i Senat**

Stanowienie w kwestii władzy ustawodawczej w III RP wynika z zapisu art. 10 ust. 1 i 2, co wyraźnie świadczy o tym, że zamiarem polskiego ustawodawcy było wprowadzenie zasady trójpodziału władzy w jej jak najbardziej klasycznej wersji<sup>27</sup>. Sejm, liczący 460 posłów, i Senat, mający w swym składzie

<sup>25</sup> Ch.L. Montesquieu, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Kęty 1997, s. 2 i nast.

<sup>26</sup> Jest to jednak model idealny, który w praktyce bywa bardzo rzadko osiągnięty. Więcej – zob. W. Skrzydło, *Konstytucja...*, op. cit., s. 22.

<sup>27</sup> Warto zwrócić uwagę, że z treści przepisów zawartych w rozdziałach IV–IX Konstytucji III RP wynika, iż ustrojodawca zdecydował się na model świadczący jednak

100 senatorów, są izbami o nierównych kompetencjach w zakresie ustawodawczym. Uchwalanie ustaw jest wyłącznością zarezerwowaną dla Sejmu. O asymetrycznym<sup>28</sup> rozdzieleniu uprawnień w procesie legislacyjnym między powinnością ustrojową Sejmu i Senatu świadczy możliwość zgłoszenia przez Senat poprawek do ustawy budżetowej, które są znacznie mniejsze niż te, jakimi dysponuje wobec ustaw zwykłych<sup>29</sup>. Nadto Senat nie może, jak to się dzieje w przypadku ustaw zwykłych, odrzucić budżetu w całości<sup>30</sup>. Zróznicowany parytet między uprawnieniami Sejmu i Senatu dostrzega się także w przypadku procedury przewidzianej dla inicjatywy ustawodawczej. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje bowiem grupie 15 posłów na Sejm i ewentualnie 100 senatorom, przy czym jest to decyzja obwarowana wymogiem względnej większości głosów obecnych senatorów<sup>31</sup>.

Senat określany jest nie tylko jako izba refleksji, lecz także uważa się go za izbę umiarkowanie silną<sup>32</sup>. Chcąc jednak oceniać praktyczne znaczenie zjawiska asymetrii znamionującego dwuizbowy parlament w III RP, należy zauważyć, że ten nierówny rozkład kompetencji ze względów politycznych nie odgrywa tak dużej roli. Pamiętajmy, że kadencje Sejmu i Senatu są równe i wynoszą cztery lata, a wybory odbywają się w tym samym czasie, zgodnie z kalendarzem wyborczym. Stąd też partie, które stanowią większość w Sejmie, mają również większość w Senacie. Także nierówno rozpisane są konstytucyjne uprawnienia legislatywy wobec rządu. Ustawa zasadnicza RP z 1997

---

o preponderancji władzy ustawodawczej, czyli organizacja władz po 1989 roku w III RP odbiega nieco od zasady ich pełnego zrównoważenia. Więcej – zob. *ibidem*.

<sup>28</sup> Szerzej na temat asymetrycznej pozycji Sejmu i Senatu – zob. J. Szymanek, *Sejm i Senat w porządku konstytucyjnym RP* [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, red. T. Mołdawa, J. Zaleśny, Warszawa 2011, s. 184–185 i 201–202. Kwestią tą zajmował się także L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 161. Zob. też A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 59, 60.

<sup>29</sup> Por. art. 223 Konstytucji III RP.

<sup>30</sup> W tej kwestii stanowi art. 73 regulaminu Senatu RP.

<sup>31</sup> Ma to jednak znaczenie wtedy, gdy inicjatywa ustawy wychodzi od opozycji sejmowej, która najczęściej stanowi jednak mniejszość. W Senacie natomiast z takiego uprawnienia może skorzystać wyłącznie rządząca większość. Więcej – zob. A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 60.

<sup>32</sup> Takiego zdania jest np. J. Szymanek, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005, s. 299. Zob. też A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 60.

roku wyposaża wyłącznie Sejm w uprawnienia do sprawowania kontroli nad rządem<sup>33</sup>. Ministrowie ponoszą zarówno indywidualną, jak i solidarną (kolektywną) odpowiedzialność tylko i wyłącznie przed Sejmem<sup>34</sup>, co ewidentnie świadczy o tym, że Senat nie ma swojego udziału ani w kreowaniu rządu, ani też w decydowaniu o ewentualnej jego dymisji. Oceniając ten fakt z perspektywy politologicznej, warto podkreślić, że w przeciwieństwie do Sejmu układ sił politycznych w Senacie właściwie nie ma żadnego znaczenia dla podejmowania tych jakże istotnych decyzji politycznych, często przesądzających o stabilności i efektywności systemu politycznego.

Jeśli chodzi o kreowanie rządu, należy zwrócić uwagę na dwie możliwości. Pierwsza to powołanie rządu *ad hoc* po wyborach, druga zaś to zmiana rządu w trakcie trwania kadencji, co jest skutkiem utraty zaufania większości sejmowej do rządu. Artykuł 162 Konstytucji III RP stanowi: „1. Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu. 2. Prezes Rady Ministrów składa dymisję Rady Ministrów również w razie: 1) nieuchwalenia przez Sejm wotum zaufania dla Rady Ministrów, 2) wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności, 3) rezygnacji Prezesa Rady Ministrów”<sup>35</sup>. W tej zasadniczej procedurze powołania rządu maksymalny czas wynosi 28 dni od momentu pierwszego posiedzenia Sejmu. Gdyby nie doszło do powołania rządu, bowiem wniosek Premiera nie uzyskał wymaganej większości, to wówczas uruchamiane są dwie procedury rezerwowe. Pierwsza z nich polega na tym, że w ciągu następnych 14 dni Sejm samodzielnie wybiera Premiera, którym może być osoba niepowołana przez Prezydenta. Wymogi formalne są analogiczne, a mianowicie decyzja o wyborze musi zapaść bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów<sup>36</sup>. Nie należy zapominać, że tryb ten stosuje się także wtedy, gdy Prezydent nie powoła Premiera w przewidzianym czasie konstytucyjnym 14 dni. Gdyby jednak ta procedura nie przyniosła oczekiwanych skutków, to przewidziana jest druga procedura rezerwowa, polegająca na tym, że Prezydent ponownie powołuje Premiera, na co ustawodawca przeznaczył 14 dni. Następnie w ciągu kolejnych 14 dni Sejm przeprowadza

<sup>33</sup> Por. art. 95 ust. 2 Konstytucji III RP.

<sup>34</sup> Por. art. 257 Konstytucji III RP.

<sup>35</sup> Art. 162 ust. 1–3 Konstytucji III RP.

<sup>36</sup> Art. 154 ust. 3 Konstytucji III RP. Kwestię tę szczegółowo omawia A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 63.

głosowanie nad wotum zaufania dla nowego kandydata<sup>37</sup>. Maksymalnie procedura kreowania nowego rządu po wyborach może trwać 70 dni, licząc od momentu pierwszego posiedzenia Sejmu, a 100 dni od chwili wyborów. Ciekawa z perspektywy politologicznej jest sytuacja, w której w ciągu tego okresu rząd nie zostanie desygnowany. W takim przypadku Prezydent jest konstytucyjnie uprawniony do skrócenia kadencji Sejmu i zarządzenia nowych wyborów. Wydaje się, że taka kompetencja zarezerwowana dla głowy państwa ma szczególne znaczenie dla systemu politycznego znajdującego się na etapie transformacji – działania w tej sprawie podjęte przez Prezydenta zabezpieczają bowiem przed przedłużającym się kryzysem parlamentarnym (np. obstrukcja legislacyjna, kryzys gabinetowy)<sup>38</sup>.

O tym, że trudno doszukiwać się analogicznych kompetencji w zakresie funkcjonowania Sejmu i Senatu, może świadczyć także decydowanie o skróceniu kadencji Sejmu. W żadnym razie Senat nie ma uprawnień do skrócenia kadencji na mocy własnej decyzji. Inaczej jest w przypadku Sejmu, który został przez ustrojodawcę wyposażony w konstytucyjne kompetencje podejmowania własnej inicjatywy w tym względzie (tzw. samorozwiązanie się), ewentualnie za sprawą Prezydenta. Gdy następuje samorozwiązanie Sejmu, wówczas skutki tego ponosi także Senat, nie ma on bowiem żadnej możliwości zablokowania tej decyzji, nawet gdyby zdecydowana większość senatorów była temu przeciwna. Drugi przypadek desygnowania rządu z udziałem Sejmu wynika ze zmian, jakie następują jeszcze podczas trwania jego kadencji. Sytuacja taka ma miejsce wtedy, gdy upada gabinet. Konstytucja III RP przewiduje trzy takie możliwości. Pierwsza z nich to udzielenie przez Sejm konstruktywnego wotum nieufności<sup>39</sup>, druga to nieudzielenie przez Sejm wotum zaufania, o które zwrócił się rząd, trzecia zaś to rezygnacja Premiera, co jednoznacznie oznacza dymisję całej Rady Ministrów. Zatem aby rozstrzygać spory czy to wewnętrzzpartyjne, czy też koalicyjne, stworzono ze względów *stricte* taktycznych obwarowaną konstytucyjnie możliwość

<sup>37</sup> W tym przypadku wymagana jest zwykła większość głosów.

<sup>38</sup> Mamy tu na uwadze niemożność utworzenia większości koalicji gabinetowej. Zob. też A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 64.

<sup>39</sup> Konstruktywne wotum nieufności polega na podjęciu przez parlamentarną większość decyzji o zmianie premiera. W procedurze tej bierze udział tylko i wyłącznie Sejm, przy czym do złożenia wniosku w tej sprawie uprawnionych jest co najmniej 46 posłów. Co ciekawe, w tym przypadku nie jest wykluczony udział opozycji.

zmiany Premiera. Najczęściej dzieje się to z wydatnym udziałem żywo tym zainteresowanych liderów partii politycznych, co w ocenie politologicznej ma dużą wagę polityczną<sup>40</sup>.

Oprócz zarezerwowanych dla legislatywy klasycznych funkcji ustawodawczych (ustrojodawczych) parlament **bikameralny** w III RP pełni także funkcje kreatywne (np. uczestniczy w powoływaniu rządu)<sup>41</sup> oraz – powszechnie przypisywane parlamentom w systemach demokratycznych – funkcje kontrolne. Sejm i Senat poprzez realizację funkcji ustawodawczych (uchwalanie ustaw, choć z nierównymi kompetencjami w tym zakresie) i decydowanie o ustroju państwa są kreatorami ustroju politycznego, co ze względów politologicznych ma bardzo duże znaczenie. Jeśli chodzi o pełnione funkcje kreatywne, warto podkreślić, że Sejm wyłącznie (czytaj: samodzielnie) powołuje sędziów Trybunału Konstytucyjnego<sup>42</sup>, sędziów Trybunału Stanu (poza jego przewodniczącym)<sup>43</sup>, prezesa Instytutu Pamięci Narodowej<sup>44</sup>. Nadto Sejm, realizując przypisaną sobie funkcję kreatywną i dzieląc jej realizację z Senatem, powołuje Prezesa Najwyższej Izby Kontroli<sup>45</sup>, Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>46</sup>, Prezesa Narodowego Banku Polskiego (może to uczynić na uprzedni wniosek Prezydenta)<sup>47</sup>, trzech członków Rady Polityki Pieniężnej<sup>48</sup>, czterech członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>49</sup> oraz czterech członków Krajowej Rady Sądownictwa

<sup>40</sup> Dowiodła tego praktyka polityczna po 1989 roku. Na przykład w 1995 roku postąpił tak SLD, doprowadzając do odwołania ze stanowiska premiera Waldemara Pawlaka z PSL. Na jego miejsce desygnowano Józefa Oleksego z SLD. Przypomnijmy, że prezydentem był wówczas Lech Wałęsa. Zob. A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 65.

<sup>41</sup> W czym także realizuje się funkcja kontrolna.

<sup>42</sup> Art. 194 ust. 1 Konstytucji III RP.

<sup>43</sup> Art. 199 ust. 1 i 2 Konstytucji III RP.

<sup>44</sup> Art. 10 ust. 1 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

<sup>45</sup> Art. 193 Konstytucji III RP.

<sup>46</sup> Art. 209 ust. 1 Konstytucji III RP.

<sup>47</sup> Art. 227 ust. 3 Konstytucji III RP.

<sup>48</sup> Pozostałych sześciu członków Rady Polityki Pieniężnej powołują w równej liczbie Prezydent RP i Senat – zob. art. 227 ust. 5 Konstytucji III RP.

<sup>49</sup> Pozostałych pięciu członków KRRiT powołują: Prezydent RP (trzy osoby) oraz Senat (dwie osoby). Zob. art. 214 ust. 1 Konstytucji III RP.

wybranych spośród posłów<sup>50</sup>. Wnikliwa analiza politologiczna pozwala na spostrzeżenie, że jakkolwiek zamiarem ustrojodawcy było zapewnienie niezależności wymienionych instytucji od układu sił politycznych, to jednak oczywiste jest, że personalne preferencje desygnowanych osób są wyrazem jednoznacznych predylekcji wynikających z orientacji politycznych większości parlamentarnej. Wydaje się to – zwłaszcza tam, gdzie udział Sejmu w kreowaniu jest dzielony z innymi organami państwowymi – poważnie zakłócać ich niezależność ideologiczną, co w ocenie politologicznej może stwarzać niebezpieczeństwo destrukcji stabilizacji systemu politycznego. Mając na uwadze funkcje kontrolne pełnione przez Sejm, należy podkreślić, że dla tego organu legislatywy zarezerwowane są uprawnienia, które dają się sprowadzić do żądania od innych centralnych organów państwa informacji niezbędnych do oceny ich pracy. Za najważniejsze w tym względzie uznać należy informacje uzyskiwane od rządu, zaś w przypadku oceny funkcjonowania poszczególnych resortów – od ministrów stojących na ich czele. Tak więc posłowie mają prawo zadawania pytań ministrom i składania interpelacji<sup>51</sup>. Do bardzo istotnych uprawnień w zakresie kontroli pełnionej przez Sejm należy coroczna ocena budżetu państwa, sporządzana przez Najwyższą Izbę Kontroli wraz z opinią o przedmiocie absolutorium dla rządu. Reguły wynikające z logiki desygnowania wykazują, że mianowane przez Sejm organy (dotyczy to np. Rzecznika Praw Obywatelskich) też podlegają kontroli, co odbywa się na podstawie składanych sprawozdań rocznych. Ważnym instrumentem kontrolnym Sejmu są ponadto komisje śledcze. Ich tworzenie leży tylko i wyłącznie w kompetencji Sejmu (w tej procedurze Senat nie uczestniczy). Są one powoływane w celu zbadania jakiejś konkretnej sprawy<sup>52</sup> o istotnym znaczeniu dla państwa i jego interesów<sup>53</sup>. Jak dowiodła praktyka polityczna III RP, komisje śledcze, na

<sup>50</sup> Dwóch członków Rady wybiera spośród senatorów Senat. Zob. art. 187 ust. 3 Konstytucji III RP.

<sup>51</sup> Najczęściej z możliwości tych korzystają posłowie opozycji.

<sup>52</sup> Art. 111 Konstytucji III RP.

<sup>53</sup> Powołana przez Sejm komisja śledcza uprawniona jest do przesłuchiwanie osób wzywanych zgodnie z przepisami kodeksu postępowania karnego, jak również ma prawo sięgania do tajemnic państwowych. Komisje śledcze działają na podstawie Ustawy z dnia 21 stycznia 1999 roku o sejmowej komisji śledczej. W polskiej praktyce ustrojowej po roku 1989 takim wzorcowym przykładem komisji śledczej była komisja

których spoczywa obowiązek przestrzegania zasad ciążących na organie procesowym i respektowania gwarancji procesowych, dają sposobność do spotkania się adwersarzy politycznych, co zawsze ma także wymiar spektakularny i medialny<sup>54</sup>.

Przeto mylnie jest przekonanie, że Sejm w III RP, traktowany jako ciało będące reprezentantem suwerena (czytaj: Narodu w sensie prawnokonstytucyjnym), w swym funkcjonowaniu nie podlega żadnym ograniczeniom. Takim „ogranicznikiem” jest sądowa kontrola konstytucyjności ustaw. W tym miejscu podziela się opinię wyrażoną przez Andrzeja Antoszewskiego, który uważa sądową kontrolę konstytucyjności ustaw za „instrument, który może skutecznie wykorzystać opozycja, działając przez te podmioty, uprawnione do złożenia wniosku o stwierdzenie zgodności określonego aktu prawnego z konstytucją, które są z nią związane, a więc grupę posłów lub senatorów albo Prezydenta”<sup>55</sup>.

Kolejnym „ogranicznikiem” władzy Sejmu jest instytucja referendum – chodzi tu szczególnie o jego przeprowadzenie, które nie przewiduje pełnej procedury parlamentarnej (tzn. inicjatywy ustawodawczej, trzech czytań, prac komisji). W tym szczególnym przypadku można także dopatrzeć się asymetryczności uprawnień Sejmu względem Senatu. Warto też zwrócić uwagę na procedurę podejmowania decyzji o ogłoszeniu referendum ogólnokrajowego dotyczącego kwestii mających szczególne znaczenie dla państwa. W tej sprawie Sejm może podjąć decyzję samodzielnie. Natomiast Prezydent RP jest uprawniony do tego tylko za zgodą Senatu wyrażoną bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów<sup>56</sup>. Regulamin Senatu dopuszcza jego inicjatywę jedynie w kwestii zarządzania referendum<sup>57</sup>, bowiem ostateczna decyzja w tej sprawie jest zarezerwowana dla Sejmu i Prezydenta RP. Jeślibyśmy chcieli określić ewentualny wpływ opozycji parlamentarnej na efekt finalny w zakresie referendum, to – biorąc pod uwagę uprawnienia w tej materii, zarezerwowane głównie dla większości

---

powołana do rozpatrzenia sprawy Józefa Oleksego. Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja...*, op. cit., s. 143.

<sup>54</sup> Por. też H. Pajdała, *Parlamentarne komisje śledcze [w:] Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, red. nauk. T. Mołdawa, Warszawa 2003, s. 77 i nast.

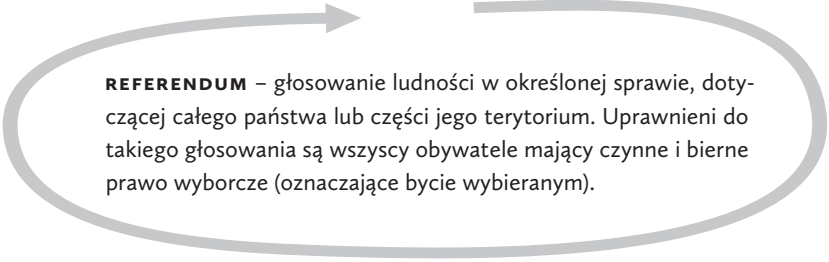
<sup>55</sup> A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 71.

<sup>56</sup> Art. 125 ust. 1 i 2 Konstytucji III RP. Zob. też art. 86 regulaminu Senatu RP.

<sup>57</sup> Art. 90 regulaminu Senatu RP.



parlamentarnej bądź dla Prezydenta RP za zgodą Senatu, i uwzględniając ponadto konfigurację sił politycznych w Senacie, która jest paralelna do układu sił w Sejmie – ponad wszelką wątpliwość moglibyśmy ustalić, że rola opozycji w tym względzie jest niemal całkowicie zmarginalizowana.



**REFERENDUM** – głosowanie ludności w określonej sprawie, dotyczącej całego państwa lub części jego terytorium. Uprawnieni do takiego głosowania są wszyscy obywatele mający czynne i bierne prawo wyborcze (oznaczające bycie wybieranym).

Konstatując, status władzy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 roku wpisuje się w rozwiązania ustrojowe właściwe systemom demokratycznym, w których dla legislatywy rezerwuje się wyjątkową pozycję ustrojową, o czym świadczy wyznaczony konstytucyjnie, szeroki wachlarz kompetencji. Przekonują o tym także przypisane temu organowi funkcje (ustawodawcza/ustrojodawcza, kreatywna, kontrolna). „Siła” parlamentu w III RP polega na tym, że przysługuje mu prawo wyboru i odwołania rządu, co więcej, ma on możliwość postawienia Prezydenta w stan oskarżenia (*impeachment*); wymagana większość do odrzucenia weta została ustalona na 3/5. Nie ma natomiast prawa desygnowania i dymisjonowania głowy państwa<sup>58</sup>. By móc kompetentnie ocenić status ustrojowy parlamentu, należy także zwrócić uwagę na „kapitał ludzki”, rozumiany tu jako jakość parlamentarzystów, świadomych misji, jaką przyszło im pełnić. Odwołując się do badań przeprowadzonych przez zespół naukowców kierowany przez Jacka Raciborskiego, trzeba stwierdzić, że wyróżnione przez Czesława Znamierowskiego typy ról poselskich (wojownika, reprezentanta, pragmatyka, ideologa, społecznika, polityka itd.), np. w Sejmie RP I kadencji, oraz wyodrębnienie elity funkcji, pasożytniczej i rycerskiej<sup>59</sup>, niestety z przewagą tej drugiej, są

<sup>58</sup> Kategorią siły zajmował się Steven Fish. Szerzej – zob. S. Fish, *Stronger Legislatures, Stronger Democracies*, „Journal of Democracy” 2006, t. 17, nr 1, s. 11. Zob. też A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 71.

<sup>59</sup> Zob. C. Znamierowski, *Elita i demokracja*, Warszawa 1991, s. 11. Zob. też J. Raciborski, *Wybory 1989 roku, czyli o ograniczeniach projektowania instytucjonalnego* [w:]

wciąż jeszcze obecne w VII kadencji Sejmu. W tym miejscu bez reszty podziela się opinię Stevena Fisha, że o sile parlamentu decyduje liczba posłów mających doświadczenie parlamentarne<sup>60</sup>.

### 2.3.2. Władza wykonawcza (egzekutywa) – dualizm egzekutywy: Prezydent RP i Rada Ministrów

Władza wykonawcza w III RP należy do Prezydenta (rozdz. V, art. 126–145 Konstytucji III RP) i Rady Ministrów (rozdz. VI „Rada Ministrów i administracja rządowa” art. 146–162 Konstytucji III RP). Wedle postanowień ustawy zasadniczej Prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich (tak dzieje się dopiero od 1990 roku)<sup>61</sup>, co jednak nie oznacza, że jest to organ przedstawicielski – taki charakter jest wyłącznością Sejmu i Senatu, które będąc organami kolegialnymi, reprezentują pluralne oblicze polskiego społeczeństwa. Tej funkcji nie może pełnić jednoosobowa głowa państwa. Chociaż wyborcy mają swój udział w obsadzie tak ważnego stanowiska w państwie, to jednak Prezydent nie jest przedstawicielem suwerena (czytaj: Narodu)<sup>62</sup>. Kadencja Prezydenta wynosi pięć lat; ustrojodawca dopuszcza tylko jednokrotną reelekcję<sup>63</sup>. Moment rozpoczęcia kadencji został określony w art. 130 Konstytucji III RP, wedle którego

---

*Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 26. Por. także P. Cygan, *Elita polityczna okresu transformacji a elita systemu demokratycznego* [w:] *Transformacja systemowa w Polsce – wybrane aspekty*, red. K. Łabędź, Kraków 2012, s. 11–26.

<sup>60</sup> Liczba posłów mających doświadczenie parlamentarne stopniowo się zmniejsza. Do 2005 roku była zdecydowanie wysoka. W tym okresie odsetek posłów, którzy po raz pierwszy zasiadali w Sejmie, regularnie przekraczał 50%. W 2007 roku stanowili oni tylko około 1/3 ogółu. Por. A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 70 i 72.

<sup>61</sup> Do 1990 roku prezydent kreowany był przez Zgromadzenie Narodowe. Zgodnie z taką procedurą wybrany został na prezydenta gen. Wojciech Jaruzelski.

<sup>62</sup> O wyborach Prezydenta RP (zasady i organizacja wyborów, rejestracja kandydatów, organy wyborcze, ustalanie wyników i ważności wyborów) szczegółowo traktuje Ustawa z dnia 17 września 1990 roku o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, znowelizowana ustawą z dnia 28 kwietnia 2000 roku.

<sup>63</sup> Z tej możliwości jak do tej pory skorzystał Aleksander Kwaśniewski, pełniąc funkcję głowy państwa od 1995 do 2005 roku (po pięciu latach prezydentury poddając się obowiązkowo procedurze wyborczej).

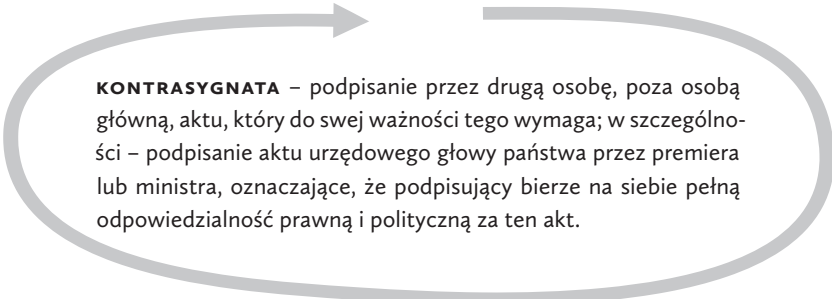
Prezydent „obejmuje urząd po złożeniu wobec Zgromadzenia Narodowego [...] przysięgi”, przy czym „Przysięga może być złożona z dodaniem zdania »Tak mi dopomóż Bóg«”. Warto podkreślić, że dodanie cytowanych słów świadczy o tym, iż stanowisko to jest dostępne dla osób reprezentujących różne poglądy i wyznania, a także dla osób niewierzących. Rozwiązanie to jak najbardziej wynika z kanonu zasad demokratycznych, w tym jakże istotnej dla transformacji polskiego ustroju politycznego zasady wolności sumienia i wyznania.

Charakter urzędu głowy państwa precyzuje art. 126 Konstytucji III RP, stanowiąc, iż:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej.
2. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

W zasadzie mamy tu dwie zarysowane dość ogólnikowo (tym samym wygodne dla tworzenia wykładni) kompetencje Prezydenta RP. Artykuł 133 Konstytucji III RP uszczegóławia jego funkcje w zakresie stosunków zewnętrznych, w których rola Prezydenta, będącego najwyższym reprezentantem Rzeczypospolitej (art. 126), jest szczególna, choć nie wyłączna. W tym zakresie ustrojodawca przewidział obowiązek współdziałania Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów, jak też z właściwym ministrem, którym jest Minister Spraw Zagranicznych (art. 133. ust. 3 Konstytucji III RP). Z art. 133 jednoznacznie wynika, że kompetencje Prezydenta zawężone zostały do: po pierwsze – ratyfikowania i wypowiedania umów międzynarodowych, o czym zawiadamia on Sejm i Senat; po drugie – do mianowania i odwoływania pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych; po trzecie – do przyjmowania listów uwierzytelniających i odwoływania akredytowanych przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. Jeśli chodzi o rolę Prezydenta w kwestii, o której mowa, to zwraca uwagę fakt, że odgrywa on nieco większą rolę w polityce zagranicznej państwa, niż mogłoby to wynikać *expressis verbis* z samych tylko uprawnień nadanych zapisem w Konstytucji III RP. Mamy tu na uwadze szczególnie utrzymywanie bezpośrednich kontaktów z szefami innych państw, czego wyrazem są

odbywane wizyty zagraniczne<sup>64</sup>. Za jakość realizowanych funkcji Prezydent RP nie ponosi odpowiedzialności politycznej, ta bowiem sędowana została na Premiera, który przejmuje ją, korzystając z instytucji kontrasygnaty. Wedle art. 144 Konstytucji III RP kontrasygnacie podlegają wszystkie akty urzędowe Prezydenta. W ocenie politologicznej instytucja kontrasygnaty jest jedną z form ograniczających zakres władzy Prezydenta, powodującą współpracę dwóch członów egzekutywy – Prezydenta i rządu<sup>65</sup>, co szczególnie w systemie parlamentarno-gabinetowym ma istotne znaczenie: świadczy o nieodpowiedzialności prezydenta przed parlamentem<sup>66</sup>. O ile kontrasygnata ogranicza samodzielne pełnienie funkcji głowy państwa, o tyle prerogatywy, których 30 wymienionych zostało w art. 144 ust. 3 Konstytucji III RP, są zarezerwowane tylko i wyłącznie dla Prezydenta.



**KONTRASYGNATA** – podpisanie przez drugą osobę, poza osobą główną, aktu, który do swej ważności tego wymaga; w szczególności – podpisanie aktu urzędowego głowy państwa przez premiera lub ministra, oznaczające, że podpisujący bierze na siebie pełną odpowiedzialność prawną i polityczną za ten akt.

Wiesław Skrzydło zwraca uwagę na jedną z poważnych konsekwencji wprowadzenia prerogatyw, pisząc, że: „zwolnienie pewnych czynności spod obowiązku uzyskiwania kontrasygnaty powoduje, że za wydane w takich

<sup>64</sup> Zob. też W. Skrzydło, *Konstytucja...*, op. cit., s. 177.

<sup>65</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 224.

<sup>66</sup> Przypomnijmy, że system parlamentarny zakłada charakterystyczny układ stosunków trzech naczynych organów państwa: legislatywy, egzekutywy i sądownictwa. Pochodzący z powszechnych wyborów parlament, będąc reprezentacją Narodu, ma w swym składzie większość (zwykle koalicję kilku partii), na podstawie której tworzy się rząd desygnowany przez politycznie nieodpowiedzialną głowę państwa, co dzieje się w oparciu o tę właśnie większość parlamentarną. Powołany w taki sposób rząd ponosi odpowiedzialność przed parlamentem (lub tylko przed jego jedną izbą), i jest to odpowiedzialność zarówno za wykonywane zadania własne, jak i za funkcje pełnione przez Prezydenta. Zob. też W. Skrzydło, *Konstytucja...*, op. cit., s. 187.

warunkach akty urzędowe nie odpowiada prezydent, zgodnie z zasadą jego politycznej nieodpowiedzialności, ale nie ponosi jej także Prezes Rady Ministrów, skoro ich nie kontrasygnował<sup>67</sup>. W ocenie politologicznej tkwi zatem przeświadczenie, że pole kontroli władzy ustawodawczej względem władzy wykonawczej ulega tym samym znacznemu ograniczeniu, co, zważywszy na ustrojowy wymóg preponderancji parlamentu, nie może być wysoko ocenione. I chociaż Prezydent RP nie ponosi odpowiedzialności politycznej, to jednak ustrojodawca w zapisie art. 145 ust. 1 Konstytucji III RP zobowiązuje go do ponoszenia odpowiedzialności konstytucyjnej, stanowiąc, że: „Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”. Odpowiedzialność, o której mowa, ma charakter prawnokarny i przewidziana jest, ogólnie rzecz określając, za dopuszczenie się przez Prezydenta RP deliktu konstytucyjnego, jak też wtedy, gdy dokona on przestępstwa, które *expressis verbis* nie łączy się ze sprawowanym urzędem głowy państwa. Prezydent może być postawiony w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, co może stać się za sprawą Zgromadzenia Narodowego (Sejmu i Senatu)<sup>68</sup>.

Prócz prerogatyw należy też wspomnieć o tradycyjnych funkcjach głowy państwa, do których powszechnie przyjęło się zaliczać: nadawanie obywatelstwa polskiego (art. 137 Konstytucji III RP), nadawanie orderów i odznaczeń (art. 138 Konstytucji) oraz stosowanie prawa łaski (art. 139 Konstytucji)<sup>69</sup>. Konstytucyjna analiza statusu ustrojowego Prezydenta nie byłaby pełna bez zwrócenia uwagi na jeszcze jedną bardzo ważną funkcję, a mianowicie tę, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 134 ust. 1 Konstytucji III RP). Z tego upoważnienia konstytucyjnego wynika prawo do mianowania szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów sił zbrojnych, a także nadawanie

---

<sup>67</sup> Ibidem, s. 189.

<sup>68</sup> W związku z tym, że uchwała w tej sprawie ma szczególny charakter, ustrojodawca przewidział następującą procedurę: wniosek w sprawie, o której mowa, powinien być zgłoszony przez nie mniej niż 140 członków Zgromadzenia Narodowego (1/4 składu ustawowego) i winien uzyskać akceptację co najmniej 2/3 ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego. Zob. ibidem, s. 190.

<sup>69</sup> Prawa łaski nie stosuje się wobec osób skazanych przez Trybunał Stanu (por. art. 139 Konstytucji III RP).

stopni wojskowych, co przewidziane jest w oddzielnej ustawie<sup>70</sup>. Należy też podkreślić, że w razie bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa Prezydent RP zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie sił zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej, co czyni na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 136 Konstytucji III RP).

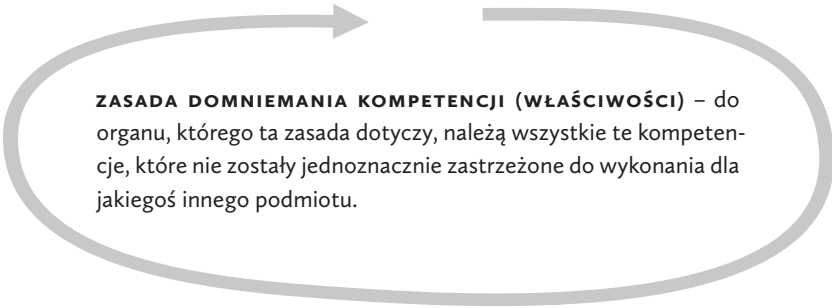
Ustrojodawca nie pozostawia Prezydenta samego, jeśli chodzi o realizację niezwykle ważnej funkcji głowy państwa. Konstytucja III RP w art. 135 stanowi, iż „Organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego”. Także „W sprawach szczególnej wagi Prezydent Rzeczypospolitej może zwołać Radę Gabinetową. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej” (art. 141 ust. 1 Konstytucji III RP). Tak więc podczas obrad Rady Gabinetowej Prezydent ma możliwość wyrażenia swoich poglądów w najważniejszych kwestiach dotyczących państwa, np. zarysowania głównych kierunków rozwoju politycznego, gospodarczego, społecznego itp. W opinii politologicznej Rada Gabinetowa stanowi forum wymiany poglądów w obszarze zarezerwowanym dla władzy wykonawczej; głos Prezydenta RP w zasadzie może stanowić inspirację do działań podejmowanych przez rząd. Głos ten może być brany pod uwagę dopiero podczas posiedzenia Rady Ministrów, któremu przewodniczy Premier.

Konstatując, należy stwierdzić, że status ustrojowy Prezydenta Rzeczypospolitej, przyjęty w Konstytucji III RP, tylko w niewielkim stopniu jest adekwatny do zapisów, które można wyczytać z wcześniejszych konstytucji, czy to marcowej z 1921 roku, czy kwietniowej z 1935 roku, nie koresponduje też z zapisem w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku (w której głowę państwa zastąpiono kolegialnym organem właściwym wymogom ówczesnego ustroju politycznego). Dziwi to, iż relatywnie słaba funkcja Prezydenta przewidziana w Konstytucji III RP mobilizuje największą rzeszę elektoratu w wyborach prezydenckich odbywających się co pięć lat (z wyjątkiem 2011 roku, kiedy to po katastrofie smoleńskiej musiał nastąpić wybór prezydenta w trybie „awaryjnym”). Wydaje się więc, że wyborcy wciąż jeszcze nie są świadomi tego, że zamiarem ustrojodawcy nie było bynajmniej włączenie Prezydenta w bieżącą grę polityczną ani też w prowadzenie bieżącej polityki państwa, o czym wyraźnie świadczy wykładnia cytowanych artykułów

<sup>70</sup> Prezydent mianuje na pierwszy stopień oficerski i nadaje stopnie generalskie.

Konstytucji III RP. Ustrojowy status Prezydenta o wiele bardziej skłania do czynienia analogii z funkcją arbitra, dbającego jednak o równowagę władz (co wynika z obowiązku honorowania koncepcji monteskiuszowskiej). Ponadto, zgodnie z postanowieniami cytowanej tu konstytucji, Prezydent RP ma czuwać nad sprawnym funkcjonowaniem władzy państwowej oraz ciągłością polityki państwa<sup>71</sup>.

W dualizmie egzekutywy prócz Prezydenta RP bardzo ważna funkcja w zakresie władzy wykonawczej wyznaczona została Radzie Ministrów<sup>72</sup> i Premierowi. Rada Ministrów, będąc naczelnym organem władzy wykonawczej, wedle art. 146 ust. 1 Konstytucji III RP „prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”. Do kompetencji tego mającego charakter wykonawczy organu należą wieloaspektowe zadania o charakterze politycznym. Jest on nadto powołany do kierowania, koordynowania oraz kontrolowania działań całej administracji rządowej. Rada Ministrów kontrolowana przez Sejm jest zobowiązana do ponoszenia przed tym organem legislacyjnym odpowiedzialności politycznej. W oparciu o konstytucyjną zasadę domniemania kompetencji (właściwości) „do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego” (art. 146 ust. 2 Konstytucji III RP). Proces desygnowania Rady Ministrów we współczesnym polskim systemie politycznym jest dość skomplikowany i wieloetapowy i, co ciekawe, tylko w pewnym stopniu ma swe podstawy w normach prawnych.



**ZASADA DOMNIEMANIA KOMPETENCJI (WŁAŚCIWOŚCI)** – do organu, którego ta zasada dotyczy, należą wszystkie te kompetencje, które nie zostały jednoznacznie zastrzeżone do wykonania dla jakiegoś innego podmiotu.

<sup>71</sup> Por. też W. Skrzydło, *Konstytucja...*, op. cit., s. 164.

<sup>72</sup> Synonimicznie Radę Ministrów często nazywa się rządem i chociaż w literaturze prawniczej organ ten występuje pod obiema tymi nazwami, to jednak o wiele częściej spotkać można nazwę „Rada Ministrów”. Taka też konwencja została utrzymana w Konstytucji III RP.

Natomiast, co warte podkreślenia ze względów politologicznych, tworzenie Rady Ministrów w znacznej mierze dokonuje się w oparciu bądź o reguły, bądź o zwyczaje polityczne, w żadnym jednak razie nie pomija się w tej procedurze współdziałania najwyższych organów, szczególnie Prezydenta RP i Sejmu. Wnikliwa analiza reguł towarzyszących desygnowaniu Rady Ministrów wyraźnie wskazuje, że ustrojodawca zdecydował się na implementowanie procedury właściwej parlamentarno-gabinetowej formie rządów. Zgodnie z art. 154 Konstytucji III RP

1. Prezydent Rzeczypospolitej desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów. Prezydent Rzeczypospolitej powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów.
2. Prezes Rady Ministrów, w ciągu 14 dni od dnia powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej, przedstawia Sejmowi program działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania. Wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.
3. W razie niepowołania Rady Ministrów w trybie ust. 1 lub nieudzielenia jej wotum zaufania w trybie ust. 2 Sejm w ciągu 14 dni od upływu terminów określonych w ust. 1 lub ust. 2 wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Prezydent Rzeczypospolitej powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera przysięgę od jej członków.

Desygnowanie Rady Ministrów w oparciu o wymóg wynikający z cytowanego artykułu Konstytucji III RP wyraźnie świadczy o tym, że rząd musi mieć poparcie w Sejmie, co z kolei sprzyja współpracy na poziomie relacji egzekutywa–legislatywa – czytaj: rząd (Rada Ministrów)–parlament (Sejm).

Ustrojodawca przewidział również zaistnienie sytuacji kryzysu politycznego, co szczególnie w „młodych” transformujących się systemach politycznych wcale nie należy do rzadkości. Stąd też jeśli sytuacja kryzysowa przeszkodziłaby utworzeniu Rady Ministrów zgodnie z art. 154 ust. 3 Konstytucji III RP, to wówczas można zastosować jeszcze trzeci tryb, tzw. awaryjny. Rozpoczęcie procedury awaryjnej leży w gestii Prezydenta, który w ciągu 14 dni powołuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek



pozostałych członków rządu. W procedurze tej przewidziane jest uzyskanie przez Radę Ministrów wotum zaufania od Sejmu, którego ten winien jej udzielić w okresie 14 dni, podejmując w tej sprawie uchwałę zwykłą większością głosów.

Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność tylko i wyłącznie przed Sejmem<sup>73</sup>. Wedle art. 157 Konstytucji III RP

1. Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów.
2. Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem również odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów.

Mając powyższe na uwadze, można zauważyć, że ministrowie ponoszą odpowiedzialność solidarną oraz indywidualną, co, generalnie rzecz biorąc, wynika z istoty kolegiałności Rady Ministrów.

Gdy omawia się Radę Ministrów, nie sposób pominąć szczególnej pozycji i roli ustrojowej Prezesa Rady Ministrów, o czym traktuje art. 148 ust. 1–7 Konstytucji III RP. Sumarycznie ujmując jego kompetencje, ustrojodawca bez wątpienia nadał im szczególnie dystynktywną, wysoką rangę ustrojową. Prezes Rady Ministrów został uprawniony nie tylko do reprezentowania Rady Ministrów na zewnątrz, ale także na wniosek ministrów ma kompetencje w zakresie desygnowania i dymisjonowania zarówno sekretarzy, jak i podsekretarzy stanu w ministerstwach. Stojąc na czele administracji rządowej, sprawuje on zwierzchnictwo służbowe nad wszystkimi pracownikami administracji rządowej (art. 148 ust. 7 Konstytucji III RP). Warto też zaznaczyć, że Prezes Rady Ministrów ma kompetencje w kwestii nadzoru nad samorządem terytorialnym (art. 148 ust. 6 Konstytucji III RP)<sup>74</sup>. Tak

<sup>73</sup> W tym zakresie ani Senat, ani tym bardziej Prezydent RP nie mają żadnych kompetencji. Zob. też *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka polityczna*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 13.

<sup>74</sup> Szczegółowy zakres i formy nadzoru określone zostały w takich aktach prawnych, jak: Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (rozdz. X), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (rozdz. VIII) oraz oznaczona tą samą datą Ustawa o samorządzie województwa (rozdz. VII). Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja...*, op. cit., s. 200.

więc ustrojodawca, traktując Prezesa Rady Ministrów jako samodzielny – naczelnym organ administracji państwowej, wyposaża go w szeroki wachlarz kompetencji w tym zakresie.

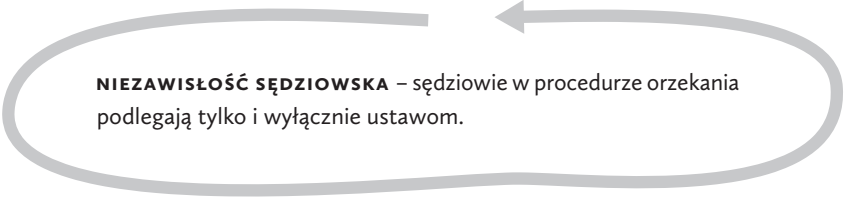
Konstatując, Rada Ministrów będąca obok Prezydenta RP organem władzy wykonawczej jest ważnym elementem zarówno aparatu państwowego, jak i, w szerszym ujęciu, całego systemu politycznego. Szczególnie względem politologiczny prowadzi do spostrzeżenia, że organ ten, będąc konfigurowanym, aktualnie funkcjonującym systemem partyjnym, niewątpliwie ma charakter *stricte* polityczny. Wnikliwa analiza politologiczna polskiego systemu politycznego po 1989 roku dowodzi, że począwszy od symbolicznego roku 1989, niemal w każdej kadencji Sejmu tworzono rządy koalicyjne, co wcale nie oznacza ich wierności ideologicznej, nietrwały też jest skład sił politycznych zawiązujących koalicje<sup>75</sup>, co z całą pewnością nie sprzyja ani stabilizacji, ani tym bardziej efektywności funkcjonowania wciąż jeszcze transformującego się polskiego systemu politycznego.

### **2.3.3. Władza sądownicza – sądy i trybunały (Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu)**

W transformującym się współczesnym systemie politycznym trzecim organem władzy państwowej jest władza sądownicza, której ustrojodawca poświęcił odrębny rozdział VIII Konstytucji III RP „Sądy i Trybunały” (art. 173–201). Rozdział ten, wprowadzając nowe obwarowania, wyróżnia się swoją wyjątkowością. Pamiętajmy, że o ile w przypadku omawianych wcześniej organów władzy ustawodawczej i wykonawczej zapis w Konstytucji III RP był w zasadzie kontynuacją zapisu w Małej Konstytucji z 17 października 1992 roku, o tyle zapisy dotyczące sądownictwa jak dotąd (tzn. do uchwalenia Konstytucji w 1997 roku) pochodziły z Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku, dlatego też w żadnym stopniu nie przystawały do rzeczywistości ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej podlegającej transformacji ustrojowej. Warto zwrócić uwagę, że traktowanie łącznie sądów i trybunałów w zapisie tego samego rozdziału Konstytucji potwierdza intencje konstytucjonalistów, w których przeświadczeniu zasadne jest

<sup>75</sup> Rząd mniejszościowy utworzony został w czerwcu 2000 roku, co stało się na skutek wyjścia Unii Wolności z koalicji rządowej. Zob. *ibidem*, s. 193.

łączne traktowanie problematyki dotyczącej sądów i trybunałów<sup>76</sup>. Artykuły pomieszczone w Konstytucji III RP, poświęcone sądom i trybunałom (art. 173 Konstytucji RP), świadczą o tym, że niezależność i niezawisłość – immanentne atrybuty, właściwe organom władzy sądowniczej w zmieniającym się ustroju politycznym – znalazły w nich swoje odzwierciedlenie. To właśnie te właściwości – niezależność i niezawisłość – stały się przedmiotem obrad okrągłego stołu, a następnie wypracowania wspólnego stanowiska „okrągłostołowego”<sup>77</sup>.



**NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIOWSKA** – sędziowie w procedurze orzekania podlegają tylko i wyłącznie ustawom.

Szczególnie dystynktywną właściwością władzy sądowniczej we współczesnym systemie politycznym w Polsce jest, jak już zostało wspomniane, jej niezależność od pozostałych władz – ustawodawczej i wykonawczej. W opinii Andrzeja Antoszewskiego tkwi przekonanie, iż „władza sądownicza lokuje się poza tą częścią przestrzeni społecznej, którą nazywamy rynkiem politycznym”<sup>78</sup>. W tym miejscu w pełni podziela się pogląd wyrażony przez polskiego konstytucjonalistę Leszka Garlickiego, który uważa, że chociaż władza sądownicza jest władzą polityczną, to jednak pełni „funkcję apolitycznego czynnika równowagi w systemie podziału władz oraz funkcję apolitycznego

<sup>76</sup> Głównie brano pod uwagę rozwiązania organizacyjno-prawne, nie wyłączając z nich funkcji pełnionych przez sędziów także Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja...*, op. cit., s. 235.

<sup>77</sup> Podczas obrad okrągłego stołu z udziałem ówczesnych elit politycznych, opozycji i przedstawicieli Kościoła katolickiego poruszona została problematyka sądownictwa w mającym ulec przemianom ustroju politycznym. W jednym ze sprawozdań z posiedzenia podzespołu ds. reformy prawa i sądów zwrócono uwagę na niezależność sądów i niezawisłość sędziowską. Podkreślono, że tak funkcjonujące sądownictwo ma zasadnicze znaczenie dla praworządnego demokratycznego państwa, co nie jest obojętne także dla ochrony praw i interesów obywateli. Zob. A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 88.

<sup>78</sup> Ibidem, s. 89.

gwaranta tych wolności i praw jednostki”<sup>79</sup>. O apolityczności traktuje art. 178 ust. 3 Konstytucji III RP: „Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Apolityczność, o której mowa, bynajmniej nie oznacza obowiązku jej abstrahowania od szeroko pojętej polityki. Wręcz przeciwnie, jest nawet wskazane partycypowanie w życiu politycznym – chodzi tu przede wszystkim o wykazywanie szczególnej dbałości i czujności na wypadek, gdyby władze ustawodawcza i wykonawcza przejawiały „zapędy” wchodzenia sobie w zakres swych kompetencji<sup>80</sup>. Najczęściej spotykanym przykładem politycznego aspektu władzy sądowniczej jest kontrola konstytucyjności prawa. Orzekanie o zgodności lub o braku takiej zgodności ustawy z konstytucją powoduje, że często władzy sądowniczej przypisuje się odgrywanie przez nią roli tzw. negatywnej legislacji<sup>81</sup>. W ocenie politologicznej do niebywale istotnych dla funkcjonowania demokratycznego ustroju politycznego należą ponadto kompetencje w zakresie egzekwowania odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za czyny stanowiące naruszenie prawa, monitorowanie przebiegu i rezultatów procesu wyborczego, rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między centralnymi organami państwa, rozliczanie autorytarnej przeszłości itp.<sup>82</sup> Sprawujący władzę sądowniczą sędziowie powoływani są przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieokreślony (art. 179 Konstytucji III RP). Za jedną z bardzo istotnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej uważana jest zasada nieusuwalności sędziów ze stanowiska, co oznacza, że sędzia nie może być pozbawiony stanowiska orzeczonego przez jakikolwiek organ administracyjny. Także Prezydent RP nie ma takich kompetencji<sup>83</sup>. W zakresie uprawnień ustrojowych organów władzy sądowniczej status szczególnie dystynktywny przysługuje Sądowi Najwyższemu (art. 183 Konstytucji III RP). Sąd Najwyższy to organ wymiaru sprawiedliwości orzekający w kwestiach, które

<sup>79</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 295. Zob. też A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 89.

<sup>80</sup> Szerzej na ten temat – zob. J. Kuciński, *Legislatywa, egzekutywa, judykatywa. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 319–388.

<sup>81</sup> A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 90.

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> O możliwości opróżnienia stanowiska traktuje art. 180 Konstytucji III RP.

leżą w jego kompetencjach. Przede wszystkim zaś powołany jest do sprawowania nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i sądów szczególnych, w tym wojskowych, w zakresie orzekania<sup>84</sup>.

W kontekście niniejszych rozważań, których istotą jest transformacja ustroju politycznego, warto przypomnieć, że sądownictwo administracyjne zostało przywrócone dopiero po 1980 roku, co łączy się z powołaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), który wcześniej nie miał podstaw konstytucyjnych. W procesie przekształceń ustrojowych szczególne znaczenie mają kompetencje NSA uprawniające ten organ do kontroli działania organów administracji państwowej (art. 184 Konstytucji III RP). Przypomnijmy, że powinność ta była w PRL zarezerwowana dla prokuratury.

Jeśli chodzi o naczelne organy sądownicze, to ponad wszelką wątpliwość na wyróżnienie w zmieniających się uwarunkowaniach ustrojowych zasługuje Krajowa Rada Sądownictwa, która jest obecna w życiu publicznym od 1989 roku<sup>85</sup>. Zgodnie z art. 186 Konstytucji III RP: „1. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. 2. Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów”.

Jak już zostało wcześniej wspomniane, ustrojodawca w jednym rozdziale ustawy zasadniczej pomieścił stanowienie w kwestii sądów i dwóch trybunałów – Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym została uchwalona 29 kwietnia 1985 roku, jednak dopiero w zapisie w Konstytucji III RP wprowadzono wiele zmian dotyczących statusu prawnego i roli ustrojowej tego jakże ważnego organu, mającego mieć charakter organu stojącego na straży praworządności. W tym szczególnym przypadku chodzi o poddanie rygorom prawnym implementowania zasad demokratycznego państwa prawnego, którego *idée fixe* jest zgodność zbudowanego hierarchicznie systemu prawa z konstytucją. Zrozumiałe, że aby móc sprostać temu wymogowi, obligatoryjne jest wprowadzenie instytucji kontroli konstytucyjności prawa<sup>86</sup>. Prezes i wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego

<sup>84</sup> Ustrój i kompetencje Sądu Najwyższego określa Ustawa z dnia 20 września 1984 roku o Sądzie Najwyższym.

<sup>85</sup> Zob. Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa.

<sup>86</sup> Pamiętajmy, że w Polsce nie było w tym względzie żadnej tradycji, pomimo towarzyszącej temu świadomości prawniczej, zwłaszcza charakteryzującej konstytucjonalistów.

powoływani są przez Prezydenta RP spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 194 ust. 2 Konstytucji III RP). 15 sędziów Trybunału Konstytucyjnego jest wybieranych indywidualnie przez Sejm na dziewięcioletnią<sup>87</sup> kadencję spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą (art. 194 ust. 1 Konstytucji III RP). Do uprawnień Trybunału Konstytucyjnego należy orzekanie w wielu sprawach natury judykacyjnej, np. o zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, a także o zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych (art. 188 i 189 Konstytucji III RP).

W odróżnieniu od Trybunału Konstytucyjnego drugi z trybunałów – Trybunał Stanu – ma w Polsce długą tradycję ustrojową<sup>88</sup>, choć ciągłość tej tradycji została przerwana okresem PRL. Restytucja Trybunału Stanu nastąpiła w wyniku uchwalenia 26 marca 1982 roku Ustawy o Trybunale Stanu<sup>89</sup>. W skład tego organu wchodzi przewodniczący, dwóch jego zastępców i szesnastu członków wybieranych przez Sejm spoza grona posłów i senatorów na czas kadencji Sejmu (art. 199 ust. 1 Konstytucji III RP). Bardzo ciekawy z perspektywy politologicznej jest, z jednej strony, rozbudowany zakres odpowiedzialności grona osób podlegających orzecznictwu Trybunału Stanu, a z drugiej to, że zgodnie z postanowieniem Konstytucji III RP zawężono ten krąg ludzi. Tak więc w przypadku odpowiedzialności podmiotowej Prezydent RP odpowiada zarówno za dopuszczenie się deliktu konstytucyjnego, jak i za pospolite przestępstwa. Za podobne zaniedbania pociągani są do odpowiedzialności Prezes Rady Ministrów i jej członkowie, prezesi Narodowego Banku Polskiego i Najwyższej Izby Kontroli, a także członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (odpowiadają oni tylko za delikt konstytucyjny) oraz Naczelný Dowódca Sił Zbrojnych (art. 198 ust. 1 Konstytucji III RP). Odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą także posłowie i senatorowie (art. 198 ust. 2 Konstytucji III RP)<sup>90</sup>. Szczególnie ciekawym rozwiązaniem jest zawężenie kręgu odpowiedzialnych przed Try-

<sup>87</sup> Nie dopuszcza się prawa reelekcji.

<sup>88</sup> Genezy Trybunału Stanu można się doszukiwać już w Konstytucji 3 Maja 1791 roku.

<sup>89</sup> Ustawa ta określa zarówno organizację Trybunału Stanu, jak i tryb postępowania przed Trybunałem Stanu. Jej tekst uchwalony został na 20. posiedzeniu Sejmu PRL w dniu 26 marca 1982 roku.

<sup>90</sup> Zakres odpowiedzialności, o której mowa, określony został w art. 107 Konstytucji III RP.

bunałem Stanu: spod takiej „bezpośredniej” odpowiedzialności wyłączeni zostali piastujący funkcję Marszałka Sejmu zastępującego Prezydenta RP czy też kierownicy urzędów centralnych. Dzieje się tak dlatego, że wymienieni podlegają członkom rządu, którzy są zobowiązani do ponoszenia odpowiedzialności. Podziela się tu opinię wyrażoną przez Wiesława Skrzydłę, że wymóg dotyczący parlamentarzystów budzi zastrzeżenie, „bowiem wszystkie podmioty objęte odpowiedzialnością konstytucyjną są związane z władzą wykonawczą, której w istocie winna dotyczyć”<sup>91</sup>.

Konstatując, należy zauważyć, że system sądownictwa w Rzeczypospolitej Polskiej ukształtował się w wyniku przemian ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 roku. W zapisie Konstytucji III RP ustrojodawca zdecydował się na nadanie mu formy rozbudowanej, bowiem nie tylko wyszczególnił organy sądowe realizujące wymiar sprawiedliwości, lecz także pomieścił zasady jego organizacji i funkcjonowania<sup>92</sup>. W związku ze specyfiką systemu sądownictwa w Rzeczypospolitej Polskiej, która jest zróżnicowana i przejawia się w dyferencjacji zadań, rozdział Konstytucji III RP poświęcony sądownictwu został podzielony na dwie zasadnicze części składowe: tę dotyczącą *stricte* sądów i tę traktującą o Trybunale Konstytucyjnym i Trybunale Stanu. Oceniając rozwiązania ustrojowe w powyższej kwestii, stwierdzić należy, że bez cienia wątpliwości wpisują się one w kanon korespondujący z zasadami demokratycznego państwa prawnego. *Spectrum* tych właściwości w rozwiązaniach ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej jest o wiele szersze – poszerzono je o instytucje stojące na straży praworządności, uznając to za wymóg *sine qua non* realizacji systemu demokratycznego. O tym traktuje rozdział IX Konstytucji III RP, opatrzony tytułem „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”. Do nich ustrojodawca zaliczył, nadając im rangę konstytucyjną, trzy zasadnicze organy: Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Jednak organy te nie są zaliczane ani do władzy ustawodawczej, ani do wykonawczej, ani też nie odgrywają żadnej innej roli przewidzianej zgodnie z istotą trójdzielności władzy, stąd też nie zostaną tu szerzej omówione. Niewątpliwie jednak poprzez prypo-

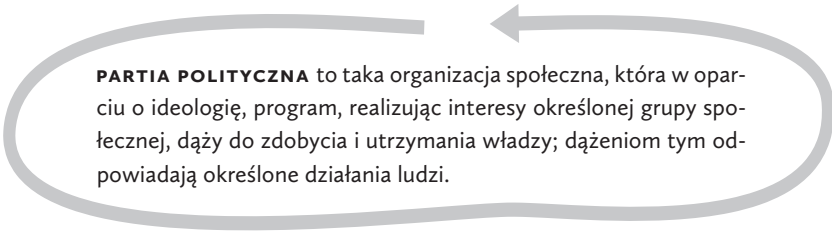
<sup>91</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja...*, op. cit., s. 270.

<sup>92</sup> Część tych zasad, które tradycyjnie widnieją w zapisie rozdziału dotyczącego sądów, z oczywistych powodów została przetransferowana do rozdziału II Konstytucji III RP, bowiem dotyczą one bezpośrednio wolności i praw obywateli. Więcej – zob. ibidem, s. 237.

rządkowane im funkcje i zadania przewidziano dla nich status ustrojowy, który świadczy o przeobrażeniach ustroju politycznego mającego wyraźnie profil demokratyczny.

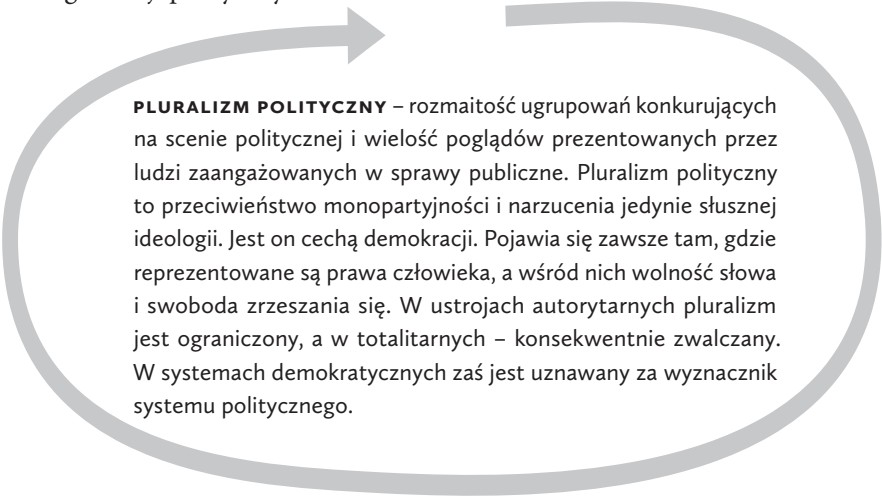
## 2.4. Partie polityczne w kontekście pluralizmu politycznego

Kolejnym elementem systemu politycznego w branej tu pod uwagę definicji instytucjonalnej są partie polityczne, bez których trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie systemu politycznego.



**PARTIA POLITYCZNA** to taka organizacja społeczna, która w oparciu o ideologię, program, realizując interesy określonej grupy społecznej, dąży do zdobycia i utrzymania władzy; dążeniom tym odpowiadają określone działania ludzi.

Tak więc w polskim systemie politycznym po 1989 roku zaszły zmiany także i w tym ważnym zakresie. Wcześniej (czytaj: w PRL) niczym nieograniczony monizm partii politycznej po 1989 r. niemal z dnia na dzień przybrał formę pluralizmu politycznego, co dało szansę stworzenia wielości organizacji politycznych.



**PLURALIZM POLITYCZNY** – różnorodność ugrupowań konkurujących na scenie politycznej i wielość poglądów prezentowanych przez ludzi zaangażowanych w sprawy publiczne. Pluralizm polityczny to przeciwieństwo monopartyjności i narzucenia jedynie słusznej ideologii. Jest on cechą demokracji. Pojawia się zawsze tam, gdzie reprezentowane są prawa człowieka, a wśród nich wolność słowa i swoboda zrzeszania się. W ustrojach autorytarnych pluralizm jest ograniczony, a w totalitarnych – konsekwentnie zwalczany. W systemach demokratycznych zaś jest uznawany za wyznacznik systemu politycznego.



Partie polityczne we współczesnym polskim systemie politycznym mają prawne podstawy swej działalności. W kwestii partii politycznych stanowią art. 11 i 13 Konstytucji III RP oraz aktualna Ustawa o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 roku<sup>93</sup>. Wedle tej ustawy partia polityczna „jest dobrowolną organizacją, występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywieranie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej”<sup>94</sup>. Art. 11 ust. 1 Konstytucji III RP stanowi, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania partii politycznych. Partie polityczne zraszają na zasadach dobrowolności i równości obywateli polskich w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Z kolei art. 13 Konstytucji III RP stanowi:

Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur i członkostwa.

W okresie zmian ustrojowych partie polityczne, korzystając z dobrodziejstwa demokracji w swym dojrzewaniu ideologicznym, nie są wierne idei, z której wywodzą swój rodowód. Można zaobserwować zjawisko konwergencji bądź wielości fragmentaryzmu aksjologicznego mającego swoje źródło w rozmaitych ideologiach. W tym miejscu ważna jest odpowiedź na pytanie o *party identification*<sup>95</sup>: co jest bardziej brane pod uwagę przez wyborcę – ideologia, program czy praktyka polityczna takiej partii.

*De facto* jakość programu politycznego najczęściej oceniana jest nie tylko pod względem stopnia realizacji zawartych w nim postulatów, ale także przez pryzmat poparcia aktywnych kręgów społeczeństwa. Zatem partie polityczne formułujące swe programy nie są postrzegane i oceniane poprzez ich zaplecze ideologiczne, doktrynę, a nawet nie poprzez atrakcyjność programu politycznego zawierającego cele społeczne, lecz poprzez ich faktyczną

<sup>93</sup> Pierwszą ustawą legitymizującą na zmienionych ustrojowo zasadach działalność partii politycznych była Ustawa z dnia 28 czerwca 1990 roku o partiach politycznych.

<sup>94</sup> Rozdz. I „Przepisy ogólne”, art. 1 Ustawa z 27 czerwca 1997 roku o partiach politycznych.

<sup>95</sup> *Słownik politologii*, red. B. Walicka, Warszawa 2008, s. 186.

umiejętność poruszania się na scenie politycznej. W tym miejscu podziela się opinię wyrażoną m.in. przez Romana Tokarczyka, że tylko w wyjątkowych sytuacjach programy polityczne stanowią bezpośrednie nawiązanie do ideologii, często zaś ogniwem je łączącym jest doktryna polityczna. Zazwyczaj dostrzega się prawidłowość ogniskującą się na stwierdzeniu, że w płaszczyźnie aksjologicznej priorytetowe znaczenie ma ideologia, nieco mniejsze – doktryna, a następnie program polityczny i działania polityczne<sup>96</sup>. Niekiedy zdarza się, że to nie program, lecz właśnie osoba nierzadko charyzmatycznego przywódcy przyciąga do wstąpienia do partii czy też tylko decyduje o oddaniu na nią głosu w znacznie większym stopniu niż atrakcyjność celów programowych sformułowanych w deklaracjach. Przywódca jest wtedy dla członków takim swego rodzaju uproszczonym programem politycznym<sup>97</sup>. Identyfikacja partyjna to nic innego jak utożsamianie się adherenta z wybraną przez niego partią polityczną, co może zostać zakłócone przez *status quo* życia politycznego i społecznego, a to z kolei może, lecz wcale nie musi skutkować albo całkowitym odrzuceniem, albo jedynie chwilową utratą zaufania do wybranej partii politycznej<sup>98</sup>. Program partii politycznej zwykle skupia ludzi wokół zawartych w nim celów. Podczas kampanii wyborczych bądź do parlamentu, bądź na urząd Prezydenta RP czy też w wyborach samorządowych partie artykułują swoje programy, zabiegając o poparcie. To właśnie wtedy dokonuje się legitymizacja partii politycznych dążących do tego, aby sprawować władzę w państwie. Funkcjonowanie partii politycznych w Polsce po 1989 roku dowodzi aktywności politycznej różnorodnych grup społecznych w szeroko pojętym życiu publicznym (czytaj: politycznym). Jeśli weźmie się pod uwagę aspekt ideologiczny partii politycznych w okresie VII kadencji Sejmu RP, to zauważa się, po pierwsze – że nie ma obecnie partii parlamentarnej, która byłaby stygmatyzowana jedną

<sup>96</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>97</sup> M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1976, s. 30 i 31.

<sup>98</sup> W tej kwestii wyraziłam opinię podczas konferencji „25 lat polskiej transformacji systemowej – dokonania i wyzwania”, Kraków–Radocza, 2–3 czerwca 2014, wygłaszając referat pt. *Proweniencja ideologiczna partii politycznych VII kadencji Sejmu RP*. Zob. E. Bujwid-Kurek, *Proweniencja ideologiczna partii politycznych Sejmu RP VII Kadencji [w:] 25 lat polskiej transformacji systemowej – dokonania i wyzwania*, t. 2, red. J. Kornaś, Ł. Danel, Kraków 2014, s. 91–101.

jedyną ideologią, po drugie – że we wszystkich partiach politycznych mamy do czynienia z wyraźnym eklektyzmem aksjologicznym, wywodzącym się z różnorodnych rodzin ideologicznych, co znacznie utrudnia ich jednoznaczną klasyfikację, dlatego też ukute zostało określenie „partia niestandardowa”<sup>99</sup>, po trzecie – że najliczniej reprezentowany jest nurt umiarkowany, po czwarte – że brakuje partii politycznych o wyraźnym obliczu ideologicznym prawniczym bądź lewicowym, po piąte – że najczęściej ma miejsce połączenie elementów właściwych liberalizmowi z wątkami pochodzącymi z ideologii chrześcijańsko-demokratycznej, co obecne jest w programach nawet tych partii, które samoidentyfikują się w nieco odmienny sposób. Odwołując się do podstaw teoretycznych dotyczących partii i systemów partyjnych, należałoby z jednej strony oczekiwać ostrości w deklaracjach ideologicznych poszczególnych partii politycznych, które by je wyraźnie i jednoznacznie rozróżniały, z drugiej zaś, jak dowodzi praktyka wyborcza, o sukcesie wyborczym wcale nie decyduje ani ortodoksja rynkowa, ani też deklarowany radykalizm w kwestiach obyczajowo-moralnych. Zatem dla osiągnięcia celu (czytaj: zdobycia władzy), do czego powołane są partie polityczne, o wiele atrakcyjniejszy wydaje się program polityczny mający charakter elastyczny, co umożliwi sięganie do zasobów różnych, niejednokrotnie diametralnie odmiennych od siebie ideologii. Tak więc, biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenie, wydaje się, że partie polityczne w okresie VII kadencji Sejmu RP choć cechują się znacznym stopniem niespójności ideologicznej, to jednak są dobrze przygotowane do sięgnięcia po wyróżniający je laur – do zdobycia, a następnie utrzymania władzy. Warto jednak zauważyć, że wnikliwa ocena politologiczna wyraźnie wskazuje na zjawisko dysonansu zachodzącego między założeniami modelu teoretycznego pojedynczych partii politycznych a praktyką ich funkcjonowania. Jeśli weźmie się pod uwagę cel, do którego osiągnięcia partie polityczne są powołane, to nie martwi eklektyczność i elastyczność deklaracji ideowych, najważniejszym bowiem jest zdobycie, a następnie utrzymanie władzy. Jeżeli partia chce się utrzymać przez dłuższy czas u władzy, wręcz niezbędne staje się zajęcie stanowiska wobec bieżących zagadnień życia politycznego i społecznego. Stąd też sięganie po „działania adaptacyjne” usprawiedliwia partie polityczne, wówczas bowiem ich program zostaje wzbogacony i dzięki uwzględnieniu

<sup>99</sup> K. Kowalczyk, J. Sielski, *Rodziny partii politycznych w III RP*, Toruń 2006, s. 225–232. Zob. też A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 251.

jak najbardziej aktualnych celów, będących odpowiedzią na bieżące wydarzenia, staje się ze wszech miar programem uniwersalnym, co uznaje się za cechę nowoczesnych partii politycznych<sup>100</sup>.

Oceniając stan polskiego systemu partyjnego po 1989 roku, należy zauważyć, że zasada pluralizmu politycznego dała podstawę konstytucyjną do tworzenia się pluralnego systemu partyjnego w transformującym się polskim systemie politycznym, w którym, jak się okazuje, obecne są partie polityczne o różnorodnej proweniencji ideologicznej, co ewidentnie pozwala im na rywalizację w dążeniu do osiągnięcia wyznaczonego celu. I choć partie polityczne w coraz większym stopniu wykazują cechy stabilizacji, to jednak w okresie VII kadencji Sejmu RP są one pod względem ideologicznym umiarkowanie spolaryzowane, niekiedy nie różni ich nawet jakiś znaczący dystans ideologiczny, co jest spowodowane eklektyzmem wartości wywodzących się z różnorodnych rodzin ideologicznych i zaplecza pojedynczych ideologii.

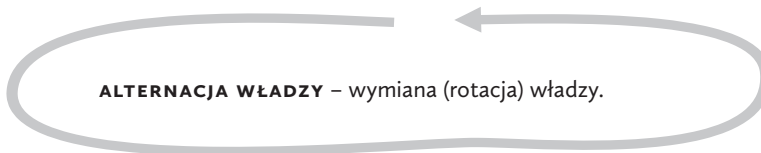
Jeśli chodzi o reprezentacje partii politycznych w Sejmie w kolejnych kadencjach, to w jego skład wchodziły: w latach 1993–1997 – SLD, PSL, UD, KPN, UP, BBWR; od 1997 do 2001 roku – AWS, SLD, UW, PSL, ROP; w latach 2001–2005 – SLD-UP, PO, Samoobrona, PiS, LPR, PSL; w latach 2005–2007 – PiS, PO, Samoobrona, SLD, LPR, PSL; w latach 2007–2011 – PO, PiS, SLD, PSL. W kadencji rozpoczętej w 2011 roku zasiadali w Sejmie posłowie PO, PiS, PSL, SLD, Twojego Ruchu i Solidarnej Polski. W tych samych przedziałach czasowych swoich przedstawicieli w rządzie miały następujące partie: SLD i PSL (1993–1997), AWS i UW (1997–2001), SLD-UP i PSL (2001–2005), PiS, Samoobrona, LPR (2005–2007), PO i PSL (2007–2011; 2011–2015)<sup>101</sup>. Zestawienie to potwierdza, że w Polsce istnieje pluralna scena polityczna. Zwraca uwagę utrzymująca się od 1993 roku tendencja do tworzenia rządów większościowych<sup>102</sup>, co jest, jak się wydaje, generowane negatywną oceną doświadczeń gabinetów mniejszościowych z lat 1991–1993. Jak zauważył Andrzej Antoszewski, „większość gabinetów koalicyjnych, tworzonych bezpośrednio po wyborach, ma charakter koalicji minimalnie zwycięskich, obejmujących dwa podmioty. Takie koalicje zawarto w latach 1993, 1997, 2001 i 2007. Jedynie w latach 1991–1993 oraz 2006–2007 podstawą gabinetu była koalicja wielu partii, z tym że pierwsza

<sup>100</sup> Zob. M. Sobolewski, *Partie i systemy...*, op. cit., s. 33.

<sup>101</sup> Zob. [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) (dostęp: 10.01.2014).

<sup>102</sup> Mających poparcie większości parlamentarnej.

z nich miała charakter mniejszościowy<sup>103</sup>. Nadto w wyniku wszystkich cykli wyborczych do 2011 roku dochodziło do **alternacji władzy**, a więc do zmian ekipy rządzącej.



Ciekawe jest także to, że od 1993 roku upowszechnił się zwyczaj zawierania spisanych umów koalicyjnych, które podlegały ewentualnym re negocjacjom już podczas trwania kadencji<sup>104</sup>. W kontekście niniejszych rozważań należy zwrócić uwagę na to, że do 2005 roku rządy w III RP tworzone były przemiennie przez dwa ugrupowania polityczne: postkomunistyczną lewicę (w latach 1993–1997 oraz 2001–2005) i przez ugrupowania postsolidarnościowe (w latach 1991–1993 i 1997–2001). Natomiast w okresie po 2005 roku w walce o władzę konkurują ugrupowania mające swój rodowód w „Solidarności”. W tym też czasie stało się widoczne zjawisko spadającego poparcia dla postkomunistycznej lewicy, co w efekcie spowodowało jej faktyczne osłabienie na scenie politycznej.

Możliwość funkcjonowania opozycji wpisuje się w nurt nowych perspektyw wynikających z demokratycznej transformacji ustroju politycznego w Polsce po 1989 roku. Jak dowodzi praktyka polskiego parlamentaryzmu, duże znaczenie ma nie tyle zwartość opozycji, ile brak konsolidacji, co szczególnie przejawia się w niezdyscyplinowaniu rządzących<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 286. Autor ten zaznacza też, że kadencje Sejmu, podczas których funkcjonowały koalicje wielopartyjne, uległy skróceniu. Tak działo się w latach 1991–1993 i 2005–2007.

<sup>104</sup> Szerzej na ten temat – zob. W. Jednaka, *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wrocław 2004, s. 163–200. Zob. też D. Rydlewski, *Rządzenie koalicyjne w Polsce (bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych)*, Warszawa 2000, s. 65 i 66.

<sup>105</sup> Na kwestię tę zwraca uwagę A. Antoszewski, *System...*, op. cit., s. 222, za: P. Kopecký, M. Spirova, *Parliamentary Opposition in Post-communist Democracies. Power of the Powerless*, „The Journal of Legislative Studies” 2008, t. 14, nr 1/2, s. 154 i 155.

## 2.5. Organizacje społeczne i grupy formalne – ocena partycypacji

Jednym z wymogów formalnych stawianych transformującemu się systemowi politycznemu jest aktywność społeczeństwa. Świadczy ona o istnieniu i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które zbudowane jest nie tylko w oparciu o wspomnianą już wcześniej zasadę pluralizmu politycznego, lecz także o pluralizm związkowy, którego istotę stanowi wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji (art. 12 Konstytucji III RP). Aktami prawnymi legitymizującymi te formy aktywności są w kolejności ich uchwalania: Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach, Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach, Ustawa z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych oraz Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Tak więc ustrojodawca zadbał o to, aby stworzone zostały niczym nieskrępowane możliwości i szanse dla szeroko rozumianej aktywności obywatelskiej, i to zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej.

W tym miejscu rodzi się pytanie, czy jednak tak się dzieje w praktyce, czy społeczeństwo polskie wykorzystuje tę szansę stworzoną w nowym, przechodzącym przeobrażenia ustrojowe systemie. Odpowiadając na tak postawione pytanie, należy zauważyć, że chociaż już w początkach lat dziewięćdziesiątych XX wieku nastąpiła instytucjonalizacja dialogu społecznego w Polsce, którego istotą są wszelkie formy negocjacji, konsultacji oraz zwykłej wymiany informacji między reprezentantami rządu, pracodawców i pracowników w kwestiach związanych z polityką społeczną i gospodarczą<sup>106</sup>, czego zaawansowanym stopniem instytucjonalizacji może być utworzenie, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów, Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych<sup>107</sup>, której zadaniem było wspieranie dialogu społecznego, to

<sup>106</sup> Tak rozumiany jest dialog społeczny przez Międzynarodową Organizację Pracy. Zob. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents.dv.pa-eesc-mll\\_/pa-eesc-mll\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents.dv.pa-eesc-mll_/pa-eesc-mll_pl.pdf) (dostęp: 22.01.2013).

<sup>107</sup> Przykładem dialogu społecznego są negocjacje dotyczące pakietu anty kryzysowego z końca 2008 roku, kiedy to partnerzy społeczni reprezentowani w Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych uznali, że należy podjąć solidarne działania na rzecz ograniczenia rozmiarów kryzysu i przeciwdziałania jego gospodarczym i społecznym

jednak, niestety, analiza jej faktycznej działalności wykazała dominującą rolę takich elementów, jak informowanie i konsultowanie. Minimalizowano zaś bardziej rozwinięte i ściśle zinstytucjonalizowane formy tego dialogu, mające znaczenie i walor *stricte* ustrojowe<sup>108</sup>. W politologicznej refleksji nad stopniem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, czego wyrazem ma być zainteresowanie polskiego społeczeństwa aktywnością obywatelską, zwraca się ponadto uwagę na fakt, że chociaż jednym z podstawowych celów polskiej transformacji, prócz wprowadzenia instytucji rynku i demokracji, był rozwój społeczeństwa obywatelskiego, to jednak ten ostatni cel został jak dotąd zrealizowany w stopniu najmniejszym. Wciąż jeszcze struktury społeczeństwa partycypującego w Polsce są stosunkowo słabe i – jak ocenia Piotr Glišński – „mają zdecydowanie charakter enklawowy i nie stanowią równoważnego partnera dla sfery biznesu i polityki. Jest to jedna z podstawowych przyczyn słabości polskiej demokracji i licznych problemów”<sup>109</sup>. W tym miejscu podziela się panującą opinię, że Polska należy do grupy państw europejskich o bardzo małej aktywności społeczeństwa. Warto pamiętać, że obszarami, w których obserwuje się relatywnie największą aktywność niesformalizowanych zbiorowych postaw obywatelskich, są szczególnie ruchy społeczne oraz inicjatywy religijne i przykościelne<sup>110</sup>. Mimo trwającej już 25 lat transformacji ustrojowej nadal budzi zastrzeżenia aktywność społeczności lokalnych, które tylko sporadycznie stają się wspólnotami obywatelskimi. Niestety, wciąż jeszcze samorząd, szczególnie na poziomie powiatowym i wojewódzkim sprawiający wrażenie samorządności pozbawionej partycypacji, jest mocno

---

następstwom. Strona związkowa reprezentowana była przez Forum Związków Zawodowych, OPZZ i NSZZ „Solidarność”, zaś pracodawcy – przez BCC–Związek Pracodawców, Konfederację Pracodawców Polskich, PKPP Lewiatan i Związek Rzemiosła Polskiego. Zob. J. Męcina, *Dialog społeczny w Polsce – realia i wyzwania. Materiał merytoryczny przygotowany na konferencję inauguracyjną, projekt realizowany przez KK NSZZ „Solidarność” w Partnerstwie z Regionem: Dolny Śląsk, Mazowsze, Podlaskim, Warmińsko-Mazurskim, Białystok*, 15.10.2009 rok, s. 19, [http://www.solidarnosc.org.pl/dialog/akt\\_konf\\_inaugur\\_oprac.pdf](http://www.solidarnosc.org.pl/dialog/akt_konf_inaugur_oprac.pdf) (dostęp: 9.10.2015).

<sup>108</sup> W. Pańków, B. Gąciarz, *Dialog społeczny w Polsce w okresie adaptacji polskiej gospodarki do wymogów Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 51.

<sup>109</sup> P. Glišński, *Trzeci sektor. Społeczeństwo obywatelskie w Polsce – dwadzieścia lat przemian*, „Akademia. Magazyn Polskiej Akademii Nauk” 2010, nr 1 (21), s. 4.

<sup>110</sup> Przykładowo, na Górnym Śląsku blisko 40% mieszkańców deklaruje angażowanie się we wspólne prace organizowane przez parafię. Zob. *ibidem*, s. 5.

upartyjniony i oligarchiczny<sup>111</sup>. Zwraca jednak uwagę nieformalna zbiorowa aktywność obywatelska, obejmująca zwykle różnorodne zachowania zbiorowe. Najczęściej przejawia się to w angażowaniu się w działalność indywidualną, co łączy się z aktywnością zbiorową. 1 września 2009 roku w rejestrze REGON było zarejestrowanych 64 500 stowarzyszeń i 10 100 fundacji<sup>112</sup>. W 2008 roku działało w Polsce 71 000 fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych. 92% tej liczby stanowiły stowarzyszenia i organizacje społeczne (około 65 000), a 8% (prawie 6000) – fundacje. Wśród aktywnych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych 6000 jednostek miało status organizacji pożytku publicznego<sup>113</sup>. Jeśli chodzi o dziedziny zainteresowań, to w Polsce najwięcej jest organizacji pozarządowych działających w obszarze sportu, turystyki, rekreacji i hobby (38,3%), a w dalszej kolejności – edukacji i wychowania (12,8%), kultury i sztuki (12,7%), usług socjalnych i pomocy społecznej (11,2%). Ostatnie miejsce w tym zestawieniu zajmuje ochrona zdrowia (7,7%)<sup>114</sup>. Szacuje się, że ogólnie do organizacji pozarządowych należy około 4 000 000 osób<sup>115</sup>. Jak wynika z badań, aktywność obywatelska

<sup>111</sup> Według Piotra Glińskiego nadal dostrzega się zjawisko wysokiego poziomu klientelizmu w relacjach między administracją samorządową i centralną. Szerzej – zob. P. Gliński, *Trzeci sektor...*, op. cit.

<sup>112</sup> Ważne wskaźniki i podstawowe dane dotyczące trzeciego sektora – zob. <http://civicpedia.ngo.pl/x/327345>, s. 1 (dostęp: 9.01.2011).

<sup>113</sup> *Podstawowe dane o aktywności społecznej i ekonomicznej fundacji, stowarzyszeń oraz świeckich organizacji społecznych w 2008 roku*, oprac. K. Goś-Wójcicka [w:] Departament Badań Społecznych GUS, *Wstępna informacja nt. wyników badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-1) zrealizowanego w 2009 r.*, 17.05.2010 r., oprac. S. Nałęcz, K. Goś-Wójcicka, R. Wilk, s. 1, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/gs\\_wstep\\_inf\\_nt\\_wyn\\_2009.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/gs_wstep_inf_nt_wyn_2009.pdf) (dostęp: 4.07.2015). Najwięcej, bo aż 10 000 organizacji miało swoje siedziby na terenie województwa mazowieckiego. Stanowiły one 14% ogółu takich działających jednostek. 5000 mazowieckich organizacji, czyli prawie połowa (46%), miało swe siedziby na terenie Warszawy. Analizując zasięg działania warszawskich organizacji, można wnioskować, że duża część z nich prowadzi działalność ogólnokrajową i międzynarodową (65%), podczas gdy przeciętnie na terenie całego kraju odsetek organizacji prowadzących działalność na tak dużym obszarze jest ponadtrzykrotnie mniejszy i wynosi 21%. Zob. ibidem.

<sup>114</sup> Zob. <http://civicpedia.ngo.pl/x/327345>, s. 1 (dostęp: 9.01.2011).

<sup>115</sup> Co obliczono na podstawie badania reprezentatywnej próby dorosłych Polaków. Zob. ibidem.



koncentruje się szczególnie w wąsko pojętym sektorze pozarządowym, z wyjątkiem sportu<sup>116</sup>. Oceniając rozwój polskiego społeczeństwa zaangażowanego w działalność sektora pozarządowego, będącą jedną z najbardziej zinstytucjonalizowanych form, należy zauważyć, że kształtowała się ona pod wpływem dwóch zasadniczych czynników. Istotą pierwszego z nich był mechanizm samorozwoju i samoedukacji, drugi zaś zasadzał się na szeroko pojętej pomocy zagranicznej. Cechami charakterystycznymi tego pierwszego mechanizmu były: po pierwsze – korzystanie z ofiarnej pracy wybitnych jednostek (czytaj: lokalnych i centralnych liderów oraz uczestników ruchu pozarządowego), po drugie – priorytet interesu pożytku publicznego, a nie interesu własnego czy nawet grupowego, po trzecie – pierwszoplanowa rola działań poznawczych, ujawniająca się w różnorodnych zjawiskach samoedukacji czy też profesjonalizacji. Jeśli zaś chodzi o pomoc zagraniczną, to należy zwrócić uwagę na jej cztery zasadnicze wymiary: organizacyjny (*know-how*), społeczny, kulturowy i polityczny<sup>117</sup>.

Konstatując, mimo 25 lat transformacji ustrojowej w Polsce nadal dostrzega się słabość sektora pozarządowego; wciąż jeszcze niedojrzały kształt polskiej demokracji i towarzysząca temu słabość instytucjonalna nie stwarzają sprzyjających warunków do rozwoju demokracji partycypacyjnej. Zwraca też uwagę niepokojące zjawisko niskiej świadomości obywatelskiej i kultury politycznej społeczeństwa polskiego.

## 2.6. Podsumowanie

Głównym celem niniejszych rozważań była ocena polskiego systemu politycznego po 1989 roku w paradygmacie definicji instytucjonalnej systemu politycznego. Mając powyższe na względzie, stwierdza się, że status ustrojowy zarówno naczelnych organów władzy państwowej, legislatywy, egzekutywy, sądownictwa, jak i partii politycznych, organizacji społecznych, grup

<sup>116</sup> W 1990 roku w działalność obywatelskich organizacji pozarządowych zaangażowanych było w Polsce tylko około 5% społeczeństwa, a pięć lat później, w 1995 r. – według badań przeprowadzonych przez IFiS PAN – 13%. Zob. P. Gliški, *Trzeci sektor...*, op. cit., s. 6.

<sup>117</sup> Więcej – zob. P. Gliški, *Style działania organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa 2006, *passim*.

formalnych i nieformalnych został ustalony adekwatnie do wymogów ustroju demokratycznego, o czym wystarczająco przekonują wszystkie bez mała zapisy widniejące w Konstytucji III RP. Wciąż jednak jeszcze budzi zastrzeżenia stan świadomości i przygotowanie społeczeństwa polskiego do pełnej partycypacji, tak zbiorowej, jak indywidualnej. Wydaje się, że nadal dalece niewystarczająco ukształtowana jest postawa jednostki, charakteryzująca się otwartością na nowe wyzwania wynikające z transformującego się ustroju politycznego, w którym ważną rolę odgrywa wiedza o społeczeństwie i kulturze politycznej. Stąd też kształtowanie dojrzałego, w pełni świadomego swych powinności obywatela wciąż jeszcze budzi wiele zastrzeżeń, co w naszej opinii stanowi jedną z najważniejszych barier stabilności i efektywności systemu politycznego. W związku z tym współczesny polski system polityczny daje się zakwalifikować o wiele bardziej do demokracji konsolidującej się niż do jej pełnej, skonsolidowanej postaci.

### Pytania sprawdzające (przykłady):

1. Wymień katalog zasad ustrojowych obecny w zapisie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku.
2. Wskaż te instytucje, które w największym stopniu świadczą o przeobrażeniach demokratycznych w III RP.
3. Uzasadnij, że w III RP realizowana jest zasada pluralizmu politycznego.
4. Czy w III RP realizowane jest społeczeństwo obywatelskie? Uzasadnij, jakie są ewentualne przeszkody.
5. Wymień najważniejsze bariery transformacji ustroju politycznego III RP.


### Literatura kluczowa

- ▶ Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Komentarz*, wyd. 4, Kraków 2002.
- ▶ Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2000.
- ▶ Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004.
- ▶ Antoszewski A., *System polityczny RP*, Warszawa 2012.
- ▶ Godlewski T., *Polski system polityczny. Instytucje – procedury – obywatele*, Toruń 2008.



**ROZDZIAŁ 3** | EWA BUJWID-KUREK

**Republika Czeska po 1993 roku – przeobrażenia  
ustroju politycznego w wymiarze konstytucyjno-  
ustrojowym. „Wymuszona reforma”**





### **Omawiane zagadnienia:**

1. Wprowadzenie – incydencja ustrojowo-polityczna samodzielności państwa.
2. Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 roku i obecne w niej zasady ustrojowe właściwe demokratycznemu państwu prawa.
3. Aparat państwowy – implementacja zasady trójpodziału władz.
4. Partie polityczne w kontekście zasady pluralizmu politycznego.
5. Organizacje społeczne i grupy nieformalne – ocena partycypacji społeczeństwa czeskiego.
6. Podsumowanie.
7. Pytania sprawdzające (przykłady).
8. Literatura kluczowa.

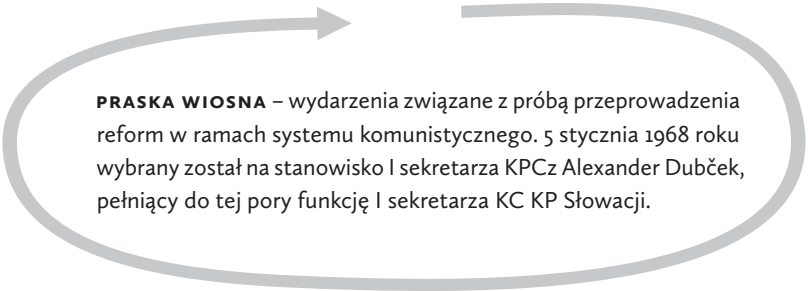
### 3.1. Wprowadzenie – incydencja ustrojowo-polityczna samodzielności państwa

Republika Czeska jako państwo w pełni samodzielne funkcjonuje od 1 stycznia 1993 roku, bowiem wtedy dopiero doszło do podziału Socjalistycznej Republiki Czechosłowackiej na Republikę Czeską i Republikę Słowacji. Warto przypomnieć, że Republika Czechosłowacka została proklamowana 18 października 1918 roku przez Tomasza Garrigue'a Masaryka, na podstawie waszyngtońskiej deklaracji niepodległości, a w zasadzie 28 października tego samego roku, kiedy to fakt ten został potwierdzony przez Czeski Komitet Narodowy. W tym czasie Republika Czechosłowacka miała w swym składzie Czechy z Morawami oraz Słowację z Ukrainą Zakarpacką (Rusią Podkarpaczką), a także Śląsk Cieszyński (Zaolzie)<sup>1</sup>. Jeśli oceniać strukturę federacyjną Czechosłowacji, to biorąc pod uwagę kategorie strukturalną i funkcjonalną, praktyka potwierdzała przede wszystkim jej charakter strukturalny. Stąd też zabiegi zmierzające do utrzymania państwa w formie struktury federacyjnej, czynione podczas pojawiania się pierwszych symptomów secesyjnych we wczesnych latach dziewięćdziesiątych XX wieku, nie przyniosły oczekiwanych skutków. W tym miejscu warto przypomnieć, że wyodrębnienie się Republiki Czeskiej z federacji czechosłowackiej nastąpiło na fali trwających w Europie ruchów secesyjnych – ma się tu na uwadze rozpad ZSRR (31 grudnia 1990 roku) oraz demontaż federacji jugosłowiańskiej (SFRJ) rozpoczynający się

---

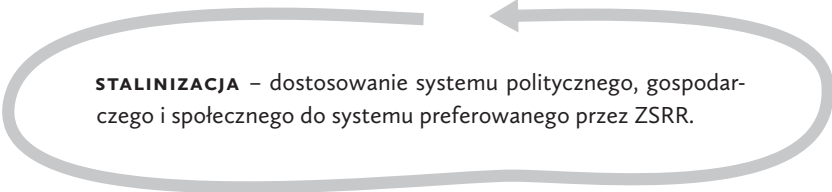
<sup>1</sup> *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.*, tłum. i wstęp M. Kruk, Warszawa 1994, s. 7. Znacznie obszerniej na ten temat pisze M. Bankowicz, *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środowej*, Kraków 2010, s. 39 i nast.

już 25 czerwca 1991 roku. Pierwszymi zjawiskami świadczącymi o próbach demokratyzacji tego bądź co bądź systemu socjalistycznego w Czechosłowacji były wydarzenia z 1968 roku, nazwane praską wiosną.



**PRASKA WIOSNA** – wydarzenia związane z próbą przeprowadzenia reform w ramach systemu komunistycznego. 5 stycznia 1968 roku wybrany został na stanowisko I sekretarza KPCz Alexander Dubček, pełniący do tej pory funkcję I sekretarza KC KP Słowacji.

Zanim jednak doszło we wczesnych latach dziewięćdziesiątych XX wieku do podziału na Republikę Czeską i Republikę Słowacką, to najpierw w kwestii obu narodów – czeskiego i słowackiego – stanowiła Karta Konstytucyjna Republiki Czechosłowackiej pochodząca z 29 lutego 1920 roku<sup>2</sup>. W roku 1948 uchwalona została kolejna ustawa zasadnicza Republiki Czechosłowackiej. Chociaż ówcześni ustrojodawcy implementowali w jej zapisie demokratyczny model polityczny pochodzący z wcześniejszego okresu konstytucyjnego, to jednak konstytucja o tym profilu w żadnym razie nie zdołała zatrzymać bardzo szybkiego już biegu wydarzeń na wielu płaszczyznach życia politycznego, gospodarczego, społecznego, co niezbiecnie świadczyło o procesie stalinizacji.



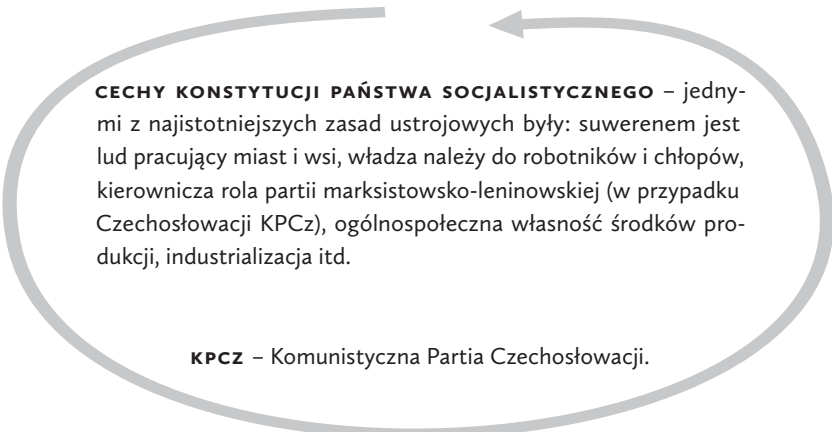
**STALINIZACJA** – dostosowanie systemu politycznego, gospodarczego i społecznego do systemu preferowanego przez ZSRR.

Wydarzenia z 20 lutego 1948 roku, zwane też wydarzeniami lutowymi, były *de facto* zamachem stanu. Doprowadziły one do przejścia dyktatorskiej władzy w państwie przez komunistów i w konsekwencji zainauguowały proces stalinizacji. Wcześniej obowiązywał w Czechosłowacji restytuowany przedwojenny porządek demokratyczny, co stanowiło ewenement w Europie Środkowej. Czescy politycy niekomunistyczni niezgadający się

<sup>2</sup> Więcej – zob. *ibidem*, s. 10–13.

z obsadzeniem niemal wszystkich stanowisk w rządzie przez komunistów wyrazili swój sprzeciw, składając dymisję. Żywili nadzieję, że nie zostanie ona przyjęta i w efekcie nie dojdzie do alternacji establishmentu politycznego. Rzeczywistość okazała się jednak inna. Dymisja została przyjęta przez sprawującego wówczas urząd prezydencki w państwie Edvarda Beneša. Dla Komunistycznej Partii Czechosłowacji była to *carte blanche* i odtąd komuniści mogli bez przeszkód nie tylko objąć władzę, ale także, jak się później okazało, przez długie lata ją sprawować. Edvard Beneš, stosując konstytucyjnie zagwarantowane mu prawo do stosowania weta prezydenckiego, nie wyraził zgody na podpisanie ustawy zasadniczej o profilu socjalistycznym, co było także jednym z ważnych powodów złożenia przez niego urzędu Prezydenta Republiki Czechosłowackiej. Schedę po nim objął Klement Gottwald.

Dopiero 11 lipca 1960 roku uchwalona została Konstytucja Socjalistycznej Republiki Czechosłowackiej, w niczym nieustępująca ustawom zasadniczym właściwym państwom socjalistycznym. To właśnie w jej zapisie ostatecznie i jednoznacznie zadeklarowano socjalistyczny rozwój państwa. Od tego momentu oficjalna nazwa państwa – „Republika Czechosłowacka” – została wyposażona w przymiotnik „Socjalistyczna”. Odtąd państwo to nosiło nazwę Socjalistyczna Republika Czechosłowacka.



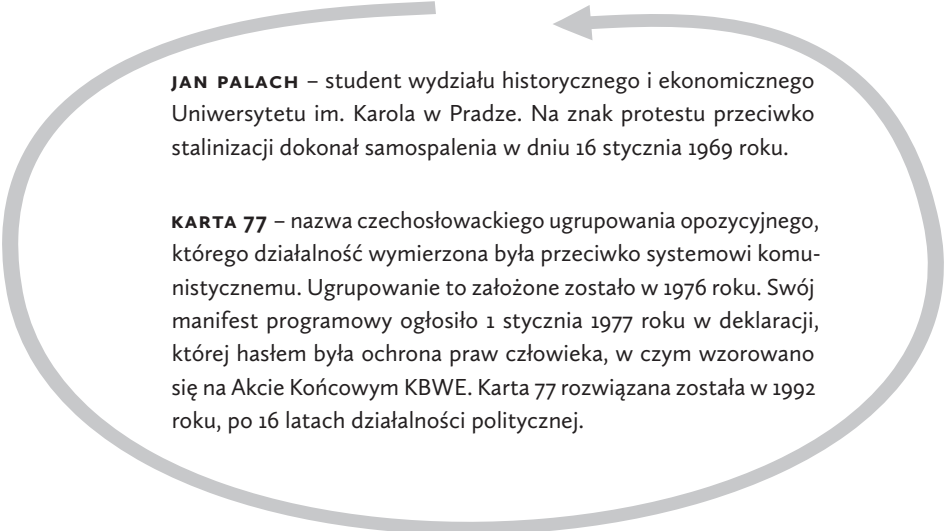
**CECHY KONSTYTUCJI PAŃSTWA SOCJALISTYCZNEGO** – jednymi z najistotniejszych zasad ustrojowych były: suwerenem jest lud pracujący miast i wsi, władza należy do robotników i chłopów, kierownicza rola partii marksistowsko-leninowskiej (w przypadku Czechosłowacji KPCz), ogólnospołeczna własność środków produkcji, industrializacja itd.

**KPCZ** – Komunistyczna Partia Czechosłowacji.

Inicjatorami reform politycznych w latach 1967 i 1968 byli: sekretarz Komunistycznej Partii Czechosłowacji Alexander Dubček, Prezydent Socjalistycznej Republiki Czechosłowackiej Ludvík Svoboda, przewodniczący Zgromadzenia Narodowego (Parlamentu) Jan Smrkovský oraz ówczesny premier rządu Oldřich Černík. Nadzieje na reformy polityczne mające charakter



„socjalizmu z ludzką twarzą” nie zostały jednak zrealizowane, kres temu położyły wydarzenia z roku 1968. Interwencja wojsk państw Układu Warszawskiego, do której doszło w tym czasie, spacyfikowała zarówno zapędy polityków, jak i nastroje społeczne. Wydarzenia te skutkowały uchwaleniem jesienią 1968 roku ustawy konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej. Jednocześnie uchwalono kilka innych ustaw, m.in. ustawę regulującą prawnie status narodowości. Ustawa o federacji z 1968 roku zmieniała Konstytucję Socjalistycznej Republiki Czechosłowackiej z 1960 roku. Główną ideą, która przyświecała tym zmianom, była federalizacja. Wtedy to właśnie nastąpiła zmiana w strukturze federacji, polegająca na tym, że Czechy i Słowację zrównano, uznając je za państwa narodowe, jak też suwerenne, które dobrowolnie tworzą strukturę federacyjną. Struktura taka wedle zaistniałego zapotrzebowania mogła być przez którąś z republik w dowolnym czasie rozwiązana. Zanim ograniczono suwerenne kompetencje każdej z nich, były one nawet wyposażone w niemal pełną autonomię w zakresie gospodarczym. Jednakże urzeczywistniane zasady systemu socjalistycznego szybko dały o sobie znać, o czym świadczyła centralizacja organów władzy w ramach federacji. Rozbudzona aktywność polityków mogła być realizowana już tylko na emigracji. Ruch opozycyjny nosił nazwę Karta 77, a jego głównym inicjatorem i przywódcą duchowym był Vaclav Havel, który po tym, jak wziął udział w demonstracji w rocznicę śmierci Jana Palacha, został w 1979 roku skazany na karę więzienia.



**JAN PALACH** – student wydziału historycznego i ekonomicznego Uniwersytetu im. Karola w Pradze. Na znak protestu przeciwko stalinizacji dokonał samospalenia w dniu 16 stycznia 1969 roku.

**KARTA 77** – nazwa czechosłowackiego ugrupowania opozycyjnego, którego działalność wymierzona była przeciwko systemowi komunistycznemu. Ugrupowanie to założone zostało w 1976 roku. Swój manifest programowy ogłosiło 1 stycznia 1977 roku w deklaracji, której hasłem była ochrona praw człowieka, w czym wzorowano się na Akcie Końcowym KBWE. Karta 77 rozwiązana została w 1992 roku, po 16 latach działalności politycznej.

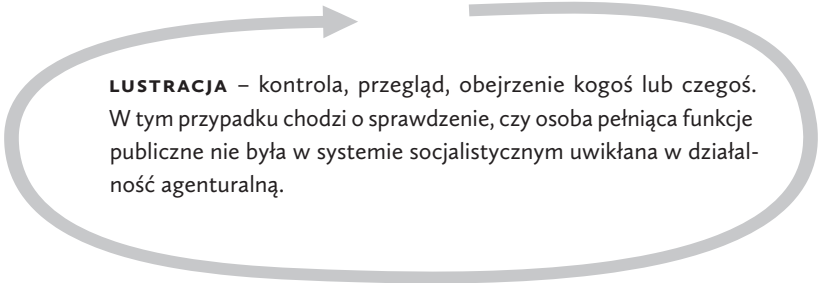
W grudniu 1987 roku nastąpiła zmiana na stanowisku sekretarza generalnego KPCz – piastującego wtedy tę funkcję Gustava Husaka zastąpił Miloš Jakeš. Roszcza na tym stanowisku nie przyniosła niestety żadnych zmian ani w sferze politycznej, ani ekonomicznej, ani też w żadnej innej. 17 listopada 1989 roku w Czechosłowacji zorganizowana została rewolucja obywatelska, nazwana aksamitną rewolucją. Jej sukcesem było m.in. wykreślenie w dniu 29 listopada 1989 roku z konstytucji zapisu o przewodniej roli partii. Kilka dni później, 7 grudnia, prezydent Husak oraz premier Ladislav Adamec podali się do dymisji. W takich okolicznościach stworzył się rząd, którego główną osią było Forum Obywatelskie. 29 grudnia 1989 roku stanowisko przewodniczącego parlamentu objął Alexander Dubček, a 30 grudnia w wyborach pośrednich parlament powierzył Vaclavovi Havelowi zaszczytną funkcję prezydenta państwa.

**AKSAMITNA REWOLUCJA** – wydarzenia, które doprowadziły do obalenia rządów komunistycznych w Czechosłowacji. Od 1989 roku dochodziło w tym kraju do antysystemowych i antyrządowych demonstracji, na co ówczesne władze odpowiadały aktami represji. 24 listopada 1989 roku sekretarz generalny KPCz Miloš Jakeš podał się do dymisji. 28 listopada 1989 roku rozpoczęto demontaż struktur komunistycznych w Czechosłowacji. Pod koniec grudnia tego samego roku Vaclav Havel został prezydentem, a Alexander Dubček przewodniczącym parlamentu (odpowiednik marszałka Sejmu w RP).

Obywatelska rewolucja (aksamitna rewolucja)<sup>3</sup> przyczyniła się do zmian zarówno w sferze politycznej, jak i ekonomicznej. Rozpoczęto także przebudowę systemu prawnego. W nowym projekcie konstytucji już w listopadzie 1989 roku zwrócono szczególną uwagę na kwestie statusu jednostki w państwie. 9 stycznia 1991 roku uchwalono w formie ustawy konstytucyjnej Kartę Podstawowych Praw i Wolności, a następnie starano się dostosować do niej istniejący porządek jurydyczny. Jeszcze w roku 1989 zapoczątkowane zostały

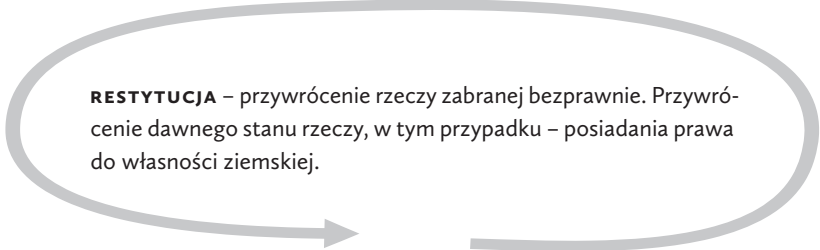
<sup>3</sup> Więcej – zob. P. Ukielski, *Aksamitny rozwód. Rola elit politycznych w procesie podziału Czechosłowacji*, Warszawa 2007, passim.

prace nad przygotowaniem ustaw dotyczących partii politycznych, stowarzyszeń, zrzeszeń itd. Ważną kwestią stało się też przeprowadzenie lustracji. W tym celu uchwalono w dniu 4 września 1991 roku ustawę o lustracji.



**LUSTRACJA** – kontrola, przegląd, obejrzenie kogoś lub czegoś. W tym przypadku chodzi o sprawdzenie, czy osoba pełniąca funkcje publiczne nie była w systemie socjalistycznym uwikłana w działalność agenturalną.

Reformie poddano także prawo karne, advokaturę, prokuraturę i policję. Na szczególną uwagę zasługuje pochodząca z tego okresu ustawa o Sądzie Konstytucyjnym. Również w dziedzinie gospodarczej nastąpiły zmiany – szczególną uwagę zwrócono na prywatyzację, promując małe i średnie przedsiębiorstwa. Temu podporządkowana została nowa interpretacja kwestii własności. W tym czasie zapoczątkowano też restytucję majątków ziemskich.



**RESTITUCJA** – przywrócenie rzeczy zabranej bezprawnie. Przywrócenie dawnego stanu rzeczy, w tym przypadku – posiadania prawa do własności ziemskiej.

W dniach 8 i 9 czerwca 1990 roku odbyły się wybory parlamentarne do obu izb Zgromadzenia Narodowego i do Rad Republik (parlamentów na poziomie republik). Zarówno w wyborach prezydenckich, jak i parlamentarnych poczyniono zastrzeżenie, że prezydenta i parlament kreuje się tylko na dwuletnią kadencję, zatem uznano ich za organy tymczasowe. W wyborach parlamentarnych w roku 1990 zarówno Czesi, jak i Słowacy wykazali nadzwyczajną dojrzałość obywatelską. W przypadku Czechów frekwencja wyborcza wyniosła aż 96,8%, bardzo podobny odsetek głosujących – 95,4% – był na Słowacji. Na wysoką ocenę zasługuje też korzystanie z biernego prawa wyborczego: w szranki wyborcze o uzyskanie mandatu do parlamentu stanęło 20 partii politycznych. Bariera zaporowa (relewancji), i to zarówno

dla pojedynczych partii politycznych, jak i dla koalicji partyjnych, została ustalona na 5%. W Czechach zwycięstwo odniosło Forum Obywatelskie, a na Słowacji – Społeczeństwo przeciw Przemocy. Był to czas dopiero krystalizującego się systemu partyjnego, opartego na jednej z zasad demokratycznych – pluralizmu politycznego (czytaj: partyjnego). W pierwszym kwartale 1992 roku zarejestrowanych było 100 partii.

W kolejnych wyborach parlamentarnych, które odbyły się w dniach 5 i 6 czerwca 1992 roku, wzięły udział aż 42 partie polityczne. Utrzymano barierę zaporową 5% dla pojedynczych partii (dla koalicji dwu i trzech partii bariera ta wynosiła 7%, natomiast w przypadku czterech partii występujących w koalicji – 10%) oraz system proporcjonalny<sup>4</sup>. Wybory te w Czechach przyniosły zwycięstwo koalicji Obywatelskiej Partii Demokratycznej i Partii Chrześcijańsko-Demokratycznej. Na Słowacji zwyciężył Ruch na rzecz Demokratycznej Słowacji. Partie te odniosły sukces także na poziomie republikańskim.

W lipcu 1992 roku utworzony został rząd składający się z 10 ministrów. Na jego czele stanął Jan Stráský, reprezentujący Obywatelską Partię Demokratyczną Vaclava Klausea. Jeśli zaś chodzi o wybory prezydenckie, ogłoszone na 3 lipca 1992 roku, to należy zaznaczyć, że ani w pierwszej, ani w drugiej turze głosowania nie udało się wyłonić prezydenta. 20 lipca tego samego roku Vaclav Havel, który był jedynym kandydatem na funkcję głowy państwa, podał się do dymisji. Nie skorzystał on z możliwości nadzwyczajnego przedłużenia kadencji, przysługującej prezydentowi w takiej szczególnej sytuacji. Stąd też nie odbyły się kolejne dwie tury wyborów.

W sytuacji, w której kraje bloku wschodniego w zdecydowanej większości decydowały się zerwać z dotychczasowym systemem, wybierając demokratyczną drogę rozwoju, zauważalne stały się, zwłaszcza w państwach o strukturze federacyjnej, tendencje separatystyczne. Potwierdzeniem tego procesu może być np. przypadek Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (SFRJ). Potwierdza to także przykład Socjalistycznej Republiki Czechosłowackiej – państwa, w którego składzie znalazły się Czechy i Słowacja. I jeśli wśród Czechów dotychczasowa struktura państwa nie budziła żadnych zastrzeżeń, to Słowacy przejawiali dążenia jak najbardziej separatystyczne, nie chcąc dłużej dzielić losu federacji z Czechami. Okazało się, że dalsza koegzystencja Czechów i Słowaków była wtedy poważnie zagrożona, różnicowały ich bowiem argumenty polityczne, ekonomiczne, narodowe

<sup>4</sup> Szerzej – zob. M. Bankowicz, *Transformacje...*, op. cit., s. 82.

i inne. Społeczeństwa obu republik nie wyrażały entuzjazmu dla podziału państwa. O wiele bardziej zainteresowane były alternatywnymi scenariuszami, m.in. pojawiały się pomysły utworzenia państwa unitarnego lub mającego charakter konfederacji. Także politycy wyrażali różne opinie w tej kwestii. Na przykład Vaclav Havel absolutnie nie był przychylny podziałowi państwa. Uważał, że decyzja w tej sprawie może być podjęta tylko po wcześniejszym wypowiedzeniu się obywateli obu republik w drodze referendum, będącego jedną z form demokracji bezpośredniej. Ta propozycja nie zyskała jednakże poparcia partii politycznych, które zdobyły największą liczbę głosów w wyborach parlamentarnych.

Kiedy już było wiadomo, że referendum w sprawie przyszłości państwa nie odbędzie się, przywódcy najsilniejszych parlamentarnych partii politycznych – Vaclav Klaus i Vladimír Mečiar – zadeklarowali 20 czerwca 1992 roku w Bratysławie podział Czechosłowacji na Czechy i Słowację. Zgodzono się wówczas, że w okresie przejściowym utworzony zostanie jeszcze wspólny rząd<sup>5</sup>, w którego skład wejdą premier i czterech ministrów. Ustalono, że wspólnymi ministrami będą szefowie następujących resortów: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, obrony narodowej, finansów oraz reformy gospodarczej<sup>6</sup>. Wtedy też Rady Narodowe obu republik zostały zobowiązane do wypracowania do dnia 30 września 1992 roku wspólnego stanowiska w kwestii struktury przyszłego państwa.

25 listopada 1992 roku Zgromadzenie Federalne uchwaliło ustawę konstytucyjną o „ustaniu federacji”. Spotkała się ona z jednomyślnym poparciem posłów koalicji ODS-KDS, HZDS i Unii Demokratyczno-Chrześcijańskiej. Zgodnie z postanowieniami tej ustawy z dniem 31 grudnia 1992 roku Czechosłowacja przestała istnieć. Data początku samodzielności i odrębnego funkcjonowania państw – Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej – ustalona została na dzień 1 stycznia 1993 roku.

Przypomnijmy, że Konstytucja Republiki Czeskiej została uchwalona przez Czeską Radę Narodową 16 grudnia 1992 roku (weszła w życie w dniu ogłoszenia samodzielności Republiki Czeskiej, czyli 1 stycznia 1993 roku)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Zwany też rządem likwidacyjnym. Zob. *ibidem*, s. 22.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Tymi zagadnieniami zajmowała się obszerniej Maria Kruk. Zob. np. M. Kruk, *Federalizm socjalistyczny. Zasady konstytucyjne*, Warszawa 1989, *passim*.

### 3.2. Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 roku i obecne w niej zasady ustrojowe właściwe demokratycznemu państwu prawa

Konstytucja obowiązująca obecnie w Republice Czeskiej została uchwalona 16 grudnia 1992 roku, zatem w kraju tym nie było tzw. małej konstytucji, tak jak np. w Polsce. Tak więc od razu wyposażono ustawę zasadniczą w materię zarezerwowaną dla tego nadrzędnego aktu prawnego.

Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 roku składa się z preambuły i ośmiu rozdziałów. Część jej porządku konstytucyjnego została uzupełniona dzięki wyposażeniu jej w Kartę Podstawowych Praw i Wolności<sup>8</sup> z 16 grudnia 1992 r., uchwaloną przez Prezydium Czeskiej Rady Narodowej. Stąd też uzasadnione jest, że w tekście ustawy zasadniczej Republiki Czeskiej konstytucjonalista nie zamieścił zapisu w postaci np. oddzielnego rozdziału poświęconego tym kwestiom. Karta Podstawowych Praw i Wolności składa się z preambuły, sześciu rozdziałów i 44 artykułów – niektóre z nich są wyposażone w ustępy. Co się tyczy treści preambuły, to należy zauważyć, że znajdują się w niej odwołania zarówno do „odnowy” państwa samodzielnego, do tradycji dawnej państwowości, nie wyłączając z niej Korony Czeskiej, jak i do wartości, godności i wolności ludzkiej, równouprawnienia wolnych obywateli. Tu także znajdują się deklaracje dotyczące państwa wolnego i demokratycznego, opartego na zasadach państwa prawa<sup>9</sup>. Zatem już na wstępie ustrojodawca czeski zadeklarował pełne implementowanie zasad właściwych państwu demokratycznemu.

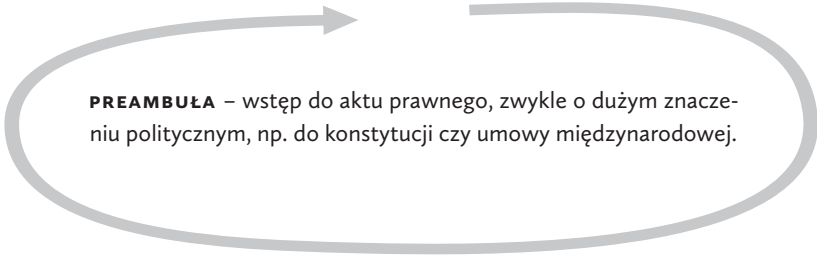
Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 roku rozpoczyna się typowo, od preambuły, w której czytamy:

My, Obywatele Republiki Czeskiej w Czechach, na Morawach i na Śląsku, w dobie odnowy samodzielnego państwa czeskiego wierni wszystkim dobrym tradycjom dawnej państwowości czechosłowackiej, zdecydowani budować, chronić i rozwijać Republikę Czeską w duchu niepodważalnych wartości ludzkiej godności i wolności jako ojczyznę równouprawnionych, wolnych obywateli, świadomych swoich obowiązków wobec innych i odpowiedzialności wobec ogółu, jako wolne i demokratyczne państwo oparte na poszanowaniu praw człowieka i na

<sup>8</sup> Zob. *Konstytucja...*, op. cit., s. 67–82.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 34.

zasadach społeczeństwa obywatelskiego, jako część rodziny europejskiej i światowych demokracji, zdecydowani wspólnie strzec i rozwijać odziedziczone naturalne i kulturalne, materialne i duchowe bogactwo, zdecydowani kierować się wszystkimi sprawdzonymi zasadami państwa prawa, poprzez swych swobodnie wybieranych przedstawicieli uchwalamy tę oto Konstytucję Republiki Czeskiej<sup>10</sup>.



**PREAMBULA** – wstęp do aktu prawnego, zwykle o dużym znaczeniu politycznym, np. do konstytucji czy umowy międzynarodowej.

Tak więc bez żadnych wątpliwości można stwierdzić, że w cytowanym tekście preambuły znajdują się niemal wszystkie frazy dotyczące wartości uznanych za naczelne, przynależne współczesnym państwom konstytucyjnym. W tym miejscu, w którym konstytucjonalista odwołuje się do ludzkiej godności i wolności, dostrzec możemy implementowanie zapisu pochodzącego z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 roku.

Rozdział pierwszy Konstytucji Republiki Czeskiej zawiera 14 artykułów, przy czym tylko trzy z nich, a mianowicie art. 2, 9 i 11, podzielone zostały na szczegółowo rozpisane ustępy. Tak więc w art. 2 znajdujemy zapisy dotyczące suwerena: „1. Lud jest źródłem wszelkiej władzy państwowej; wykonuje ją za pośrednictwem organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej”<sup>11</sup>. Uzupełniającym zapisem jest ustęp 2 tegoż artykułu, w którym czytamy, że „Ustawa konstytucyjna może określić, kiedy lud wykonuje władzę państwową bezpośrednio”<sup>12</sup>. W art. 9 szczególną uwagę warto zwrócić na dwa ustępy – ust. 2: „Zmiany ingerujące w istotę demokratycznego państwa prawa są niedopuszczalne”<sup>13</sup>, i ust. 3: „Interpretacja norm prawnych nie może prowadzić do ograniczenia lub zagrożenia zasad państwa demokratycznego”<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Ibidem.

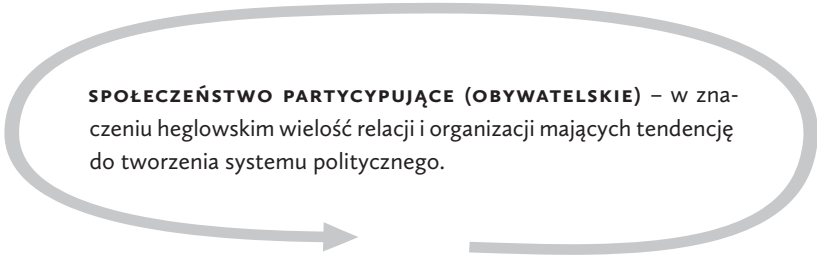
<sup>11</sup> Ibidem, s. 35.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 36.

<sup>14</sup> Ibidem.

W ocenie politologicznej na podkreślenie zasługuje też zapis, który legitymizuje zasadę pluralizmu politycznego – ma się tu na uwadze zapis w art. 5: „System polityczny oparty na swobodzie i dobrowolności zakładania oraz wolnej konkurencji partii politycznych, respektujących podstawowe zasady demokratyczne i odrzucających przemoc jako środek realizacji swoich interesów”<sup>15</sup>. Dla kształtowania się społeczeństwa partycypującego (czytaj: obywatelskiego) nie bez znaczenia jest zapis zawarty w art. 9: „Gwarantuje się samorządność jednostek samorządu terytorialnego”<sup>16</sup>.



**SPOŁECZEŃSTWO PARTYCYPUJĄCE (OBYWATELSKIE)** – w znaczeniu heglowskim wielość relacji i organizacji mających tendencję do tworzenia systemu politycznego.

Konstytucjonalista czeski poświęcił oddzielne rozdziały tylko wybranym organom. Są to Najwyższy Urząd Kontroli i Czeski Bank Narodowy, które uzyskały rangę konstytucyjną. Zarówno jednemu, jak i drugiemu organowi poświęcone zostały wprawdzie tylko jednoartykułowe rozdziały – piąty, zatytułowany „Najwyższy Urząd Kontroli”, i szósty, noszący tytuł „Czeski Bank Narodowy” – ale zwraca uwagę fakt, że są to rozdziały odrębne, co, zważywszy na systematykę materii konstytucyjnej, nie jest bynajmniej bez znaczenia. Jeśli chodzi o Najwyższy Urząd Kontroli, to czytamy: „1. Najwyższy Urząd Kontroli jest organem niezawisłym. Sprawuje kontrolę gospodarowania majątkiem państwowym, wykonania oraz budżetu państwa”<sup>17</sup>. O tym, że organ ten ma bardzo duże znaczenie w systemie politycznym Republiki Czeskiej, świadczy oprócz posiadania przez niego rangi konstytucyjnej także i to, że zarówno prezydent, jak i wiceprezydent Najwyższego Urzędu Kontroli powoływani są przez Prezydenta Republiki na wniosek Izby Poselskiej<sup>18</sup>. W tym jakże lakonicznym zapisie zabrakło enumeratywnie wyszczególnionego wachlarza uprawnień i kompetencji zarezerwowanych dla tego organu. W tej materii

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Ibidem, art. 97, s. 61.

<sup>18</sup> Ibidem, art. 97 ust. 2, s. 61.



Konstytucja Republiki Czeskiej odsyła do stosownej ustawy. Z kolei w kwestii Czeskiego Banku Narodowego stanowi art. 98 ustawy zasadniczej: „1. Czeski Bank Narodowy jest centralnym bankiem państwa. Głównym celem jego działalności jest troska o stabilność pieniądza; ingerencja w działalność banku może mieć miejsce tylko na podstawie ustawy”<sup>19</sup>. *Per analogiam* do Najwyższego Urzędu Kontroli Konstytucja Republiki Czeskiej nie ustala ani statusu, ani też kompetencji tego organu, odsyłając także do stosownej ustawy.

Jednej z podstawowych zasad ustrojowych w Republice Czeskiej został poświęcony odrębny rozdział Konstytucji, w którym w siedmiu artykułach (art. 99–105) stanowi się w tej kwestii. W Republice Czeskiej, podobnie jak w państwach, gdzie realizuje się zasadę decentralizacji i samorządu terytorialnego, gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Jednostkami samorządu terytorialnego wyższego szczebla są zaś ziemie i kraje<sup>20</sup>, przy czym gmina stanowi zawsze część składową jednostki samorządu terytorialnego wyższego szczebla<sup>21</sup>. Jeśli chodzi o administrowanie gminy, to zadania te scedowano na rzecz organu przedstawicielskiego. Natomiast „jednostka samorządu terytorialnego wyższego szczebla jest samodzielnie administrowana przez organ przedstawicielski”<sup>22</sup>. Jeśli chodzi o procedurę wyboru członków organu przedstawicielskiego, to są oni „wybierani w głosowaniu tajnym na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego”<sup>23</sup>. W zapisie tego rozdziału, traktującego o interesującej nas kwestii samorządu terytorialnego, nie znajdziemy enumeratywnie wymienionych funkcji, zadań i kompetencji przynależnych temu organowi. W tym względzie konstytucjonalista także odsyła do stosownej ustawy. W kontekście prowadzonych tu rozważań wydaje się szczególnie istotne udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy przewiduje się uprawnienie upoważniające państwo do ingerowania w działalność jednostek samorządu. Odpowiedź jest twierdząca, lecz tylko i wyłącznie w stanowieniu przewidzianym zapisem Konstytucji: „tylko w przypadku, gdy wymaga tego ochrona ustawy i tylko w sposób określony ustawą”<sup>24</sup>. Zatem zapis ten nie niepokoi i nie budzi obaw co do

<sup>19</sup> Ibidem, art. 98, s. 62.

<sup>20</sup> Ibidem, art. 99, s. 63.

<sup>21</sup> Ibidem, art. 100 ust. 2, s. 63.

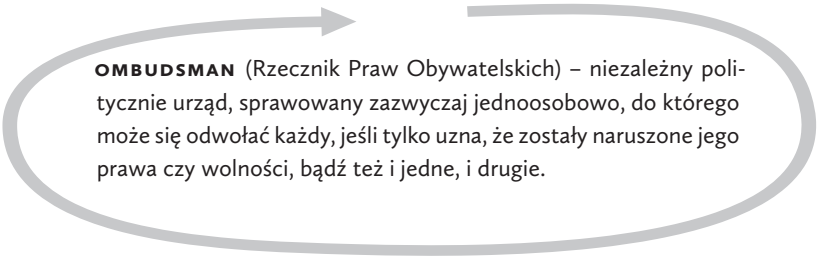
<sup>22</sup> Ibidem, art. 101 ust. 2, s. 63.

<sup>23</sup> Ibidem, art. 102 ust. 1, s. 63.

<sup>24</sup> Ibidem, art. 101 ust. 4, s. 63.

braku poszanowania dla realizacji *ex definitione* samorządu terytorialnego we współczesnych systemach konstytucyjnych. Czechy podzielone są na 14 krajów, 5661 gmin I stopnia, 384 gminy II stopnia i 204 gminy III stopnia<sup>25</sup>.

Ważnym organem świadczącym o demokratycznym kierunku rozwoju państwa są w Republice Czeskiej instytucje stojące na straży praworządności, wśród których na szczególną uwagę zasługuje Parlamentarny Ombudsman.



**OMBUDSMAN** (Rzecznik Praw Obywatelskich) – niezależny politycznie urząd, sprawowany zazwyczaj jednoosobowo, do którego może się odwołać każdy, jeśli tylko uzna, że zostały naruszone jego prawa czy wolności, bądź też i jedne, i drugie.

W Republice Czeskiej urząd Ombudsmana został utworzony w 1999 roku. Jego status reguluje Ustawa nr 349/1999 o rzeczniku praw obywatelskich. Organ ten nie ma umocowania w Konstytucji Republiki Czeskiej. Parlamentarny Ombudsman, bo taką nazwę nosi Rzecznik Praw Obywatelskich w Republice Czeskiej, jest wybierany przez Izbę Poselską na sześcioletnią kadencję. Izba Poselska dokonuje tego wyboru wedle przyjętego parytetu, polegającego na tym, że dwóch kandydatów wysuwa Prezydent i dwóch Senat. W gestii Parlamentarnego Ombudsmana leżą następujące kompetencje: po pierwsze, ochrona ludzi przed władzami i instytucjami, jeżeli ich działania są sprzeczne z prawem; po drugie, rozpatrywanie skarg na bezczynność władz i instytucji; po trzecie, prowadzenie inspekcji w miejscach, w których przebywają osoby mające ograniczoną wolność, w celu kontroli przestrzegania ich praw; po czwarte, podejmowanie działań na rzecz równego traktowania obywateli i ich ochrony przed dyskryminacją<sup>26</sup>.

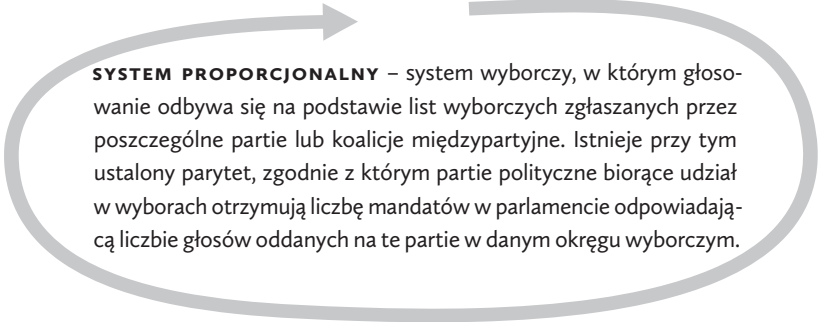
<sup>25</sup> Przeporządkowanie stopnia do gminy (I, II, III) jest uzależnione od skali jej uprawnień kompetencyjnych. Sądy i niektóre urzędy są nadal zorganizowane zgodnie z podziałem administracyjnym z 1960 roku na siedem krajów i Pragę, podzielonych dalej na powiaty, które nazwano okręgami terytorialnymi. Zob. [www.voyager64.com/czechy.html](http://www.voyager64.com/czechy.html) (dostęp: 10.07.2015).

<sup>26</sup> A. Dragan, D.M. Korzeniowska, A. Krasnowolski, *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Opracowania tematyczne OT-598, Biuro Analiz i Dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu, Warszawa,

### 3.3. Aparat państwowy – implementacja trójpodziału władz

#### 3.3.1. Władza ustawodawcza – bikameralizm: Izba Poselska i Senat

Władza ustawodawcza w Republice Czeskiej została określona w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym „Władza ustawodawcza”. Tej kwestii poświęcono aż 37 artykułów, od art. 15 do art. 53 włącznie. W myśl zapisu widniejącego w tym rozdziale władza ustawodawcza należy do dwuizbowego Parlamentu: Izby Poselskiej i Senatu<sup>27</sup>. Zatem w zakresie władzy ustawodawczej realizowany jest tu, podobnie jak w Rzeczypospolitej Polskiej, bikameralizm. Izba Poselska (izba niższa), jak stanowi art. 16 ust. 1, składa się z 200 posłów wybieranych na czteroletnią kadencję. Senat (izba wyższa) liczy 81 senatorów, których kadencja jest o dwa lata dłuższa niż posłów, trwa bowiem sześć lat. Przyjęto zasadę, że co dwa lata następuje wybór 1/3 senatorów<sup>28</sup>. Wybory do Izby Poselskiej oparte są na pięcioprzymiotnikowym prawie wyborczym – na zasadach powszechności, równości, bezpośredniości, proporcjonalności – i odbywają się w trybie tajnym<sup>29</sup>. Izba Poselska uchwała wotum nieufności bądź też wotum zaufania dla rządu. Wybory do Senatu odbywają się wedle tych samych zasad, z jednym tylko wyjątkiem, a mianowicie system proporcjonalny zastąpiony został systemem większościowym<sup>30</sup>. Senat jest uprawniony do zatwierdzania wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.



**SYSTEM PROPORCJONALNY** – system wyborczy, w którym głosowanie odbywa się na podstawie list wyborczych zgłaszanych przez poszczególne partie lub koalicje międzypartyjne. Istnieje przy tym ustalony parytet, zgodnie z którym partie polityczne biorące udział w wyborach otrzymują liczbę mandatów w parlamencie odpowiadającą liczbie głosów oddanych na te partie w danym okręgu wyborczym.

marzec 2011, s. 4, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/18/plik/ot-598.pdf> (dostęp: 15.07.2015). Zob. też <http://www.ochrance.cz> (dostęp: 15.07.2015).

<sup>27</sup> *Konstytucja...*, op. cit., art. 15 ust. 1 i 2, s. 38.

<sup>28</sup> *Ibidem*, art. 16 ust. 1 i 2, s. 38.

<sup>29</sup> *Ibidem*, art. 18 ust. 1, s. 38.

<sup>30</sup> *Ibidem*, art. 18. ust. 2, s. 38.

**SYSTEM WIĘKSZOŚCIOWY** – nazwa systemu wyborczego, w którym zostaje wybrana osoba lub partia polityczna uzyskująca największą liczbę głosów w danym okręgu wyborczym.

Czynne prawo wyborcze zarówno do Izby Poselskiej, jak i do Senatu zarezerwowane zostało dla obywateli Republiki Czeskiej, którzy w dniu wyborów ukończyli 18 rok życia<sup>31</sup>. Jeśli zaś chodzi o bierne prawo wyborcze, to konstytucjonaliści czescy zróżnicowali wiek „bycia wybieranym”. Tak więc aby kandydować do Izby Poselskiej, należy ukończyć 21 lat, natomiast do Senatu – 40 lat<sup>32</sup>. Zarówno posłów, jak i senatorów obowiązuje zasada *incompatibilitas*<sup>33</sup>.

**INCOMPATIBILITAS** – zakaz łączenia mandatu poselskiego z niektórymi funkcjami publicznymi lub zawodowymi. Zasada ta występuje we współczesnych państwach konstytucyjnych.

Jak wynika z zapisu rozdziału II Konstytucji Republiki Czeskiej, parlament został w pełni uprawniony do wykonywania funkcji ustawodawczej (ustrojodawczej), typowej dla parlamentów współczesnych państw. A zatem w kwestii procedury stanowi art. 41. W jego ust. 1 można przeczytać, że „Projekty ustaw wnosi się do Izby Poselskiej”, zaś w ust. 2, że „Projekt ustawy może wnieść poseł, grupa posłów, Senat, rząd oraz organ przedstawicielski jednostki samorządu terytorialnego wyższego szczebla”<sup>34</sup>. Jeśli chodzi o wniesienie projektu ustawy budżetowej oraz projektu zamknięcia, to upoważniony do tego jest rząd. Następnie Izba Poselska na posiedzeniu jawnym rozpatruje ten projekt, później zaś uchwała go, jeżeli nie zgłoszone zostały żadne zastrzeżenia<sup>35</sup>. Kolejnym krokiem w procedurze ustawodawczej jest przekazanie projektu ustawy przez Izbę Poselską Senatowi, co ma ona obowiązek uczynić „bez zbędnej zwłoki”<sup>36</sup>. Jakie są zadania Senatu

<sup>31</sup> Ibidem, art. 18 ust. 3, s. 38.

<sup>32</sup> Ibidem, art. 19 ust. 1 i 2, s. 39.

<sup>33</sup> Ibidem, art. 22 ust. 1 i 2, s. 39.

<sup>34</sup> Ibidem, art. 41 ust. 1 i 2, s. 45.

<sup>35</sup> Ibidem, art. 42 ust. 1 i 2, s. 45.

<sup>36</sup> Ibidem, art. 45, s. 45.

w tej procedurze? Senat jest zobowiązany, po pierwsze, do rozpatrzenia projektu ustawy i zajęcia wobec niego stanowiska w ciągu 30 dni od jego otrzymania, po drugie zaś – do podjęcia uchwały o przyjęciu lub odrzuceniu projektu ustawy albo zwróceniu go Izbie Poselskiej wraz z przedstawieniem propozycji zmian lub też oświadczeniem o rezygnacji z zajmowania się projektem. Gdyby Senat nie wypowiedział się w tej kwestii w ciągu 30 dni, to wówczas projekt ustawy uważa się za przyjęty<sup>37</sup>. W przypadku np. odrzucenia przez Senat projektu ustawy poddaje się go ponownie pod głosowanie w Izbie Poselskiej. Projekt taki zostaje przyjęty, jeśli zyska poparcie większością głosów wszystkich posłów<sup>38</sup>. Gdyby np. Senat zwrócił Izbie Poselskiej projekt ustawy z naniesionymi przez siebie poprawkami, Izba Poselska poddaje go pod głosowanie w brzmieniu zaproponowanym przez Senat. Projekt zostaje przyjęty na podstawie uchwały Izby Poselskiej<sup>39</sup>. Jeśli np. Izba Poselska nie uchwali projektu ustawy zaproponowanej przez Senat, to wtedy w Izbie Poselskiej ponownie głosowany jest projekt ustawy w pierwotnej wersji (w brzmieniu sprzed przekazania go do Senatu). Jeżeli zostanie przegłosowany większością głosów wszystkich posłów, to wówczas uważa się go za przyjęty<sup>40</sup>.

Warto też pamiętać, że umowy międzynarodowe obwarowane są takim samym wymogiem jak w przypadku aktów mających charakter ustaw: „Umowy międzynarodowe, wymagające zgody Parlamentu, uchwała Parlament tak jak projekty ustaw”<sup>41</sup>. Zgody parlamentu wymagają także umowy traktujące o prawach i podstawowych wolnościach człowieka, a ponadto umowy polityczne i umowy gospodarcze mające charakter ogólny oraz umowy, co do których wykonania istnieje wymóg formy ustawy<sup>42</sup>. Procedurę legislacyjną uznaje się za zakończoną w momencie, kiedy ustawa zostaje podpisana przez przewodniczącego Izby Poselskiej, Prezydenta Republiki i przewodniczącego rządu, co przewidziane zostało w zapisie art. 51 Konstytucji Republiki

<sup>37</sup> Ibidem, art. 46 ust. 1–3, s. 46.

<sup>38</sup> Ibidem, art. 47 ust. 1, s. 46.

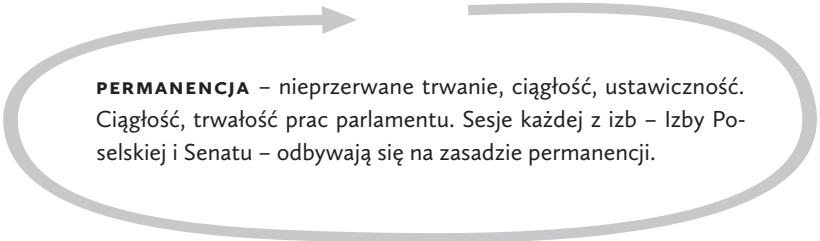
<sup>39</sup> Ibidem, art. 47 ust. 2, s. 46.

<sup>40</sup> Ibidem, art. 47 ust. 3, s. 46. Ustęp 4 cytowanego artykułu stanowi: „W toku rozpatrywania w Izbie Poselskiej odrzuconego lub zwróconego przez Senat projektu ustawy zgłaszanie poprawek jest niedopuszczalne”.

<sup>41</sup> Ibidem, art. 49 ust. 1, s. 46.

<sup>42</sup> Por. ibidem, art. 49 ust. 2, s. 47.

Czeskiej<sup>43</sup>. Gdyby nastąpiło rozwiązanie Izby Poselskiej, wtedy prace ustawodawcze kontynuuje Senat. Jest on upoważniony na wniosek rządu do wydawania dekretów z mocą ustawy w sprawach pilnych, które wymagają regulacji ustawowej, z wyjątkiem postanowień dotyczących konstytucji, budżetu, zamknięcia rachunków państwowych, ordynacji wyborczej i określonych umów międzynarodowych<sup>44</sup>. Ustawa nabiera mocy prawnej dopiero po jej ogłoszeniu<sup>45</sup>. Parlament w Republice Czeskiej obraduje w permanencji<sup>46</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, że projekty ustaw wnosi się tylko do Izby Poselskiej, ma ona bardzo duże znaczenie w procesie ustawodawczym. Projekt ustawy jest konsultowany z rządem, który w konkretnej sprawie wydaje opinię. Inicjatywa ustawodawcza należy do Senatu, indywidualnych posłów lub grupy posłów, do rządu oraz do jednostek samorządu terytorialnego wyższego szczebla.



**PERMANENCJA** – nieprzerwane trwanie, ciągłość, ustawiczność. Ciągłość, trwałość prac parlamentu. Sesje każdej z izb – Izby Poselskiej i Senatu – odbywają się na zasadzie permanencji.

Kiedy może dojść do rozwiązania Izby Poselskiej? Może się to stać w takich przypadkach, jak: po pierwsze, gdy czas zawieszenia jej sesji przekracza konstytucyjne granice; po drugie, gdy w inny sposób spowoduje ona zablokowanie swej działalności; po trzecie, gdy Izba Poselska nie wyrazi wotum zaufania dla nowo utworzonego rządu na czele z premierem lub też wtedy, gdy istnieje brak zdolności do wyrażenia wotum zaufania dla rządu powołanego w jakiegokolwiek innej procedurze (np. mianowania go przez Prezydenta, co dopuszcza Konstytucja Republiki Czeskiej)<sup>47</sup>. Rozwiązanie Izby Poselskiej pozostaje w gestii Prezydenta. Warto zwrócić uwagę na to, że Parlament w Republice Czeskiej jest uprawniony do podejmowania decyzji

<sup>43</sup> Ibidem, art. 51, s. 47.

<sup>44</sup> Szerzej – zob. *Konstytucja...*, op. cit., s. 26.

<sup>45</sup> Ibidem, art. 52, s. 47. Artykuł ten został uzupełniony o stwierdzenie, że sposób ogłoszenia określa ustawa. *Per analogiam* dotyczy to też umów międzynarodowych.

<sup>46</sup> Ibidem. Szerzej – art. 34 ust. 1–4, s. 42 i 43.

<sup>47</sup> Ibidem, art. 68 ust. 2, s. 52.

w takich ważnych sprawach, jak np. ogłoszenie stanu wojennego czy też zgoda na pobyt obcych wojsk na terenie kraju<sup>48</sup>. Nie przewidziano możliwości rozwiązania Senatu.

### 3.3.2. Władza wykonawcza (egzekutywa) – dualizm egzekutywy: Prezydent i rząd

#### 3.3.2.1. Prezydent

Władza wykonawcza w Republice Czeskiej należy do Prezydenta (rozd. III, art. 54–80)<sup>49</sup> i rządu, któremu, co ciekawe, konstytucjonalizm czeski nie poświęca odrębnego rozdziału w Konstytucji, lecz w kwestii tej stanowią art. 67–80<sup>50</sup> w rozdziale poświęconym Prezydentowi Republiki.

Prezydent Republiki jest głową państwa<sup>51</sup>, pełni zatem typową funkcję ustrojową w systemach czy to prezydenckich, czy też parlamentarno-gabinetowych. Prezydent w Republice Czeskiej do 2013 roku był wybierany w wyborach pośrednich przez parlament<sup>52</sup>. Od stycznia 2013 roku Prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich przez naród. Na urząd Prezydenta może być wybierany każdy obywatel, który posiada prawo wyborcze i w dniu wyborów ma ukończony 40 rok życia<sup>53</sup>. Kadencja Prezydenta jest ustalona na okres pięciu lat. Konstytucja przewiduje jego jednokrotną reelekcję<sup>54</sup>.

Kiedy Prezydent wybierany był w wyborach pośrednich, wówczas istniała następująca procedura: uprawnionych do zgłoszenia kandydata na urząd Prezydenta było co najmniej 10 posłów bądź 10 senatorów<sup>55</sup>. Szczegółową procedurę wyboru Prezydenta Republiki Czeskiej zawierał art. 58 ust. 1–8. Stanowił on, że na Prezydenta mógł być wybrany kandydat, który uzyskał

<sup>48</sup> *System polityczny/Ambasada Republiki Czeskiej w Warszawie*, [http://www/mzv.cz/warsaw/pl/informacje\\_o\\_rcz/system\\_polityczny/](http://www/mzv.cz/warsaw/pl/informacje_o_rcz/system_polityczny/), s. 1 (dostęp: 10.07. 2015).

<sup>49</sup> *Konstytucja...*, op. cit., s. 48–52.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 52–55.

<sup>51</sup> *Ibidem*, art. 54 ust. 1, s. 48.

<sup>52</sup> *Ibidem*, art. 54 ust. 2, s. 48.

<sup>53</sup> *Ibidem*, art. 57 ust. 1, s. 48.

<sup>54</sup> *Ibidem*, art. 57 ust. 2, s. 48.

<sup>55</sup> *Ibidem*, art. 58 ust. 1, s. 48.

większość ponad ½ głosów wszystkich posłów i taką samą większość głosów senatorów. W przypadku, gdyby żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej liczby głosów, należało ogłosić w ciągu 14 dni II turę wyborów. Do II tury przystępował ten kandydat, któremu Izba Poselska udzieliła największego poparcia, oraz kandydat, który zdobył satysfakcjonujące go poparcie w Senacie. Jeśli zaistniałaby taka sytuacja, że byłoby więcej kandydatów, którzy uzyskali taką samą liczbę głosów, wówczas dodano by głosy uzyskane przez nich w Izbie Poselskiej i Senacie. Ostatecznie wybrany zostałby ten kandydat, któremu udało się uzyskać większość ponad ½ obecnych posłów i większość ponad ½ głosów obecnych senatorów. Co w przypadku, gdyby i w II turze wyborów nie powiódł się wybór głowy państwa? W takiej sytuacji powinno się w ciągu 14 dni przeprowadzić III turę wyborów, wybrany w niej zostałby ten z kandydatów z II tury, który łącznie uzyskał większość ponad 1/2 głosów obecnych posłów i senatorów. Nowe wybory, rozpoczynające się od pierwszego kroku przewidzianego w art. 58 Konstytucji Czeskiej, powinny być przeprowadzone, jeśli nie udało by się wybrać Prezydenta w III turze głosowania.

Wybrany Prezydent rozpoczął sprawowanie urzędu od złożenia ślubowania na ręce przewodniczącego Izby Poselskiej podczas wspólnego posiedzenia obu izb. Od tego momentu mógł dopiero przystąpić do pełnienia swej funkcji przez okres pięciu lat<sup>56</sup>. Maksymalnie mógł sprawować ten urząd przez 10 lat (prawo do jednokrotnej reelekcji).

W styczniu 2013 roku nastąpiły zmiany, jeśli chodzi o wybór Prezydenta. Zrezygnowano z wyborów pośrednich na rzecz wyborów bezpośrednich. W związku z tym zmieniona została też towarzysząca temu procedura. Odtąd obowiązuje wymóg, że do zgłoszenia kandydata na prezydenta jest uprawniony każdy obywatel Republiki Czeskiej mający ukończone 18 lat, jeżeli wysunięty przez niego kandydat uzyska 50 000 podpisów obywateli Republiki Czeskiej popierających jego kandydaturę. Procedura przewiduje też, że kandydata może zgłosić co najmniej 20 posłów lub 10 senatorów. Prezydentem zostaje ten, komu uda się otrzymać ponad połowę wszystkich ważnych głosów oddanych w głosowaniu. Jeśli żadnemu z kandydatów nie uda się zdobyć wymaganego poparcia w I turze wyborów, wówczas musi zostać ogłoszona II tura wyborów. Uczestniczy w niej już tylko dwóch kandydatów, którzy

---

<sup>56</sup> Ibidem, art. 55, s. 48 oraz art. 59 i art. 60, s. 49.



uzyskali w I turze głosowania największe poparcie. W II turze zwycięstwo odnosi ten kandydat, który uzyskał większą liczbę głosów<sup>57</sup>.

Do kompetencji Prezydenta w Republice Czeskiej należą typowe funkcje, które zwykle przyporządkowane są głowie państwa. Są to m.in.: mianowanie i odwoływanie przewodniczącego i pozostałych członków rządu oraz przyjmowanie ich dymisji, odwoływanie rządu i przyjmowanie jego dymisji, zwoływanie sesji Izby Poselskiej, rozwiązywanie Izby Poselskiej, mianowanie sędziów Sądu Konstytucyjnego, jego przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego, mianowanie z grona sędziów przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Sądu Najwyższego, mianowanie prezydenta i wiceprezydenta Najwyższego Urzędu Kontroli, mianowanie członków Rady Bankowej Czeskiego Banku Narodowego, dysponowanie prawem łaski, posiadanie prawa do zwrócenia parlamentowi uchwalonej ustawy, z wyjątkiem ustawy konstytucyjnej, oraz podpisywanie ustaw<sup>58</sup>. Nadto Prezydent jest uprawniony do: reprezentowania państwa na zewnątrz, zawierania i ratyfikowania umów międzynarodowych (do czego może też upoważnić rząd bądź któregoś z jego ministrów), przyjmowania szefów misji dyplomatycznych, decydowania o obsadzie czeskich placówek dyplomatycznych. Jest także naczelnym dowódcą sił zbrojnych, przyznaje i nadaje odznaczenia państwowe, o ile nie upoważni do wykonania tej czynności innego organu<sup>59</sup>. W przypadku kompetencji Prezydenta działa zasada domniemania kompetencji (domniemania właściwości), o czym wyraźnie świadczy art. 63 ust. 2: „Prezydentowi Republiki przysługuje także wykonywanie kompetencji, które nie zostały wyraźnie wskazane w ustawie konstytucyjnej, o ile postanowi tak ustawa”<sup>60</sup>.

Prezydent, ponosząc odpowiedzialność konstytucyjną, nie ponosi odpowiedzialności politycznej, w związku z czym każda ustawa podpisana przez niego musi być kontrasygnowana przez „przewodniczącego rządu lub upoważnionego przez niego członka rządu”<sup>61</sup>. I dalej: „Rząd ponosi

<sup>57</sup> W styczniu 2013 r. w II turze wyborów prezydenckich wygrał Miloš Zeman, który mając obowiązek złożenia przysięgi, ślubował 8 marca 2013 roku przed obiema izbami parlamentu Zob. *System polityczny/Ambasada Republiki Czeskiej...*, op. cit., s. 2 (dostęp: 10.07.2015).

<sup>58</sup> Por. *Konstytucja...*, art. 62, s. 50.

<sup>59</sup> Por. ibidem, art. 63, s. 50 i 51.

<sup>60</sup> Ibidem, s. 51.

<sup>61</sup> Por. ibidem, art. 63 ust. 3, s. 51.

odpowiedzialność za decyzje Prezydenta Republiki, które wymagają podpisu przewodniczącego rządu lub upoważnionego przez niego członka rządu”<sup>62</sup>.

**ODPOWIEDZIALNOŚĆ KONSTITUCYJNA** – odpowiedzialność rządu, prezydenta za działanie niezgodne z konstytucją. Za złamanie konstytucji (*impeachment*) przewidziana jest odpowiedzialność przed uprawnionym do tego organem, najczęściej przed Trybunałem Stanu.

**ODPOWIEDZIALNOŚĆ POLITYCZNA** – odpowiedzialność za efektywne sprawowanie władzy wykonawczej. Jest to odpowiedzialność rządu przed parlamentem za realizowanie zadań resortowych. Może być indywidualna i kolegialna.

Prezydenta Republiki Czeskiej uprawnia się, lecz nie bezwzględnie zobowiązuje do brania udziału w posiedzeniach obu izb parlamentu, ich komitetów i komisji. Prezydentowi udzielony zostaje głos na każde jego żądanie. Ma on także prawo żądać od rządu lub jego ministrów sprawozdania z wykonywanych przez nich czynności obwarowanych ich konstytucyjnymi kompetencjami<sup>63</sup>. Prezydent Republiki Czeskiej jest chroniony immunitetem, co oznacza, że nie można go pociągać do odpowiedzialności karnej ani też ścigać za popełnione przestępstwo bądź wykroczenie administracyjne<sup>64</sup>.

**IMMUNITET** (z łac. *immunitas* – uwolnienie od obciążenia) – prawo do nietykalności osobistej osób uprzywilejowanych w społeczeństwie ze względu na zajmowane stanowiska, pełnione funkcje.

Nasuwa się pytanie, czy Prezydent jest całkowicie bezkarny w pełnieniu swojej konstytucyjnej funkcji w państwie. Otóż wedle postanowień art. 65 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej „Prezydent Republiki może być pociągnięty

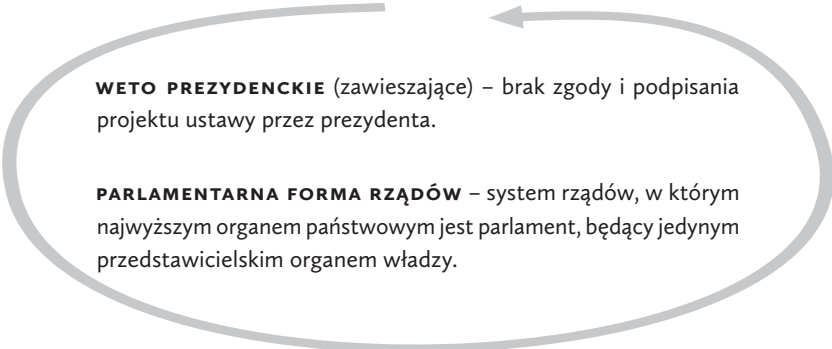
<sup>62</sup> Ibidem, art. 63 ust. 4, s. 51.

<sup>63</sup> Por. ibidem, art. 64, s. 51.

<sup>64</sup> Por. ibidem, art. 65 ust. 1, s. 51.

do odpowiedzialności za zdradę stanu przed Sądem Konstytucyjnym na podstawie oskarżenia Senatu. Karą może być utrata urzędu prezydenckiego i zdolności do jego ponownego objęcia<sup>65</sup>. Prezydent może podać się do dymisji, składając rezygnację na ręce przewodniczącego Izby Poselskiej<sup>66</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe, zauważa się, że czeski ustrojodawca przewidział dla Prezydenta w zasadzie tylko rolę arbitra, dla którego nie zarezerwowano daleko idących uprawnień. Do jednych z najważniejszych narzędzi pełnienia funkcji głowy państwa, które mu przynależą, należy możliwość wetowania ustaw uchwalanych przez parlament. Jedynym wyjątkiem jest ustawa konstytucyjna, co do której nie może zastosować weta (zawieszającego). Sposób kreowania głowy państwa do 2012 roku przez parlament (wspólne posiedzenie obu jego izb) był jednoznacznym potwierdzeniem preferencji dla parlamentarnej formy rządów w Republice Czeskiej. Dokonane zmiany w zakresie wyboru Prezydenta od stycznia 2013 roku mogą świadczyć o odejściu od tych jednoznacznych preferencji co do formy rządów.



**WETO PREZYDENCKIE** (zawieszające) – brak zgody i podpisania projektu ustawy przez prezydenta.

**PARLAMENTARNA FORMA RZĄDÓW** – system rządów, w którym najwyższym organem państwowym jest parlament, będący jedynym przedstawicielskim organem władzy.

### 3.3.2.2. Rząd

W stanowieniu w kwestii rządu w systematyce materii konstytucyjnej ustrojodawca czeski zastosował nieczęsto spotykany zapis, mianowicie nie przewidział dla tego organu oddzielnego rozdziału, lecz poświęcił mu jedynie czternaście artykułów – od 67 do 80 – w rozdziale zatytułowanym „Władza wykonawcza”<sup>67</sup>. Tak więc w zauważalnym dualizmie władzy wykonawczej naczelnym organem tej władzy jest oprócz Prezydenta także rząd, składający się z jego

<sup>65</sup> Ibidem, art. 65 ust. 2, s. 51 i 52.

<sup>66</sup> Ibidem, art. 61, s. 50.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 52–55.

przewodniczącego, wiceprzewodniczących i ministrów<sup>68</sup>. Prezydent Republiki Czeskiej mianuje przewodniczącego rządu i na jego wniosek także członków rządu (ministrów). W kwestii szczegółowej procedury powoływania rządu stanowi art. 68 cytowanej Konstytucji<sup>69</sup>. Rozpoczynając pełnienie swoich funkcji, członkowie rządu są zobowiązani do złożenia ślubowania „na ręce Prezydenta Republiki”<sup>70</sup>. W przypadku podania się rządu do dymisji przewodniczący rządu składa taką dymisję na ręce Prezydenta Republiki, zaś członkowie rządu na ręce Prezydenta, lecz za pośrednictwem przewodniczącego rządu<sup>71</sup>. Rząd może zwrócić się do Izby Poselskiej z prośbą o wyrażenie wotum zaufania, którą Izba Poselska rozpatruje tylko na podstawie podpisanego przynajmniej przez 50 posłów zgłoszenia w formie pisemnej. By mógł zostać uchwalony wniosek w sprawie, o której mowa, potrzebna jest zgoda większości wszystkich posłów<sup>72</sup>. Zwraca uwagę nieostrość użytego określenia „może”, co świadczy bardziej o uznawalności niż o bezwzględnym obowiązku. Za swą działalność rząd jest odpowiedzialny przed Izbą Poselską<sup>73</sup>. Działa on kolegialnie, co oznacza, że jest zobowiązany do kolegialnego podejmowania decyzji, w związku z czym do przyjęcia uchwały rządu wymagana jest zgoda udzielona przez większość wszystkich jego członków<sup>74</sup>. Pracę rządu organizuje jego przewodniczący, którego m.in. uprawniono do kierowania posiedzeniami rządu, występowania w imieniu rządu, jak też wykonywania wszystkich tych czynności, które go dotyczą i są przewidziane w Konstytucji i ustawach<sup>75</sup>. Będąc organem władzy wykonawczej, rząd jest zobowiązany do wykonywania typowych dla tego rodzaju władzy kompetencji; chodzi tu szczególnie o wykonywanie ustaw, co w praktyce oznacza wydawanie rozporządzeń, które muszą być podpisane przez przewodniczącego rządu i odpowiedniego członka rządu<sup>76</sup>.

Co do stanowienia w kwestii rządu to zwraca uwagę, po pierwsze, lakoniczność zapisu, po drugie, konsekwentne posługiwanie się terminami:

<sup>68</sup> Por. ibidem, art. 67, s. 52.

<sup>69</sup> Por. ibidem, art. 68, s. 52 i 53.

<sup>70</sup> Por. ibidem, art. 69 ust. 1, s. 53.

<sup>71</sup> Por. ibidem, art. 73, s. 53.

<sup>72</sup> Por. ibidem, art. 71 i 72, s. 53.

<sup>73</sup> Por. ibidem, art. 68 ust. 1, s. 52.

<sup>74</sup> Por. ibidem, art. 76, s. 54.

<sup>75</sup> Por. ibidem, art. 77 ust. 1, s. 54.

<sup>76</sup> Por. ibidem, art. 78, s. 54.

„rząd” (a nie Rada Ministrów), „przewodniczący rządu” (a nie premier), „wiceprzewodniczący” (a nie wicepremier), „członkowie rządu” (a nie ministrowie)<sup>77</sup>, po trzecie zaś fakt, że w żadnym miejscu nie wymieniono enumeratywnie wachlarza kompetencji zarezerwowanych dla rządu czeskiego. W związku z tym odpowiedzialność parlamentarną ponosi rząd, który nie jest podporządkowany Prezydentowi Republiki, bowiem nie ma typowych uprawnień kontrolnych wobec niego. Uprawnienia konstytucyjne w zakresie desygnowania, jak też dymisjonowania rządu w zasadzie bardziej wynikają z organizacji władzy wykonawczej aniżeli ze sprawowania kontroli nad rządem przez Prezydenta. Pamiętajmy, że aby mógł zostać odwołany członek rządu, niezbędny jest wniosek przewodniczącego rządu<sup>78</sup>. Rząd ma wyłączność na przygotowanie projektu ustawy budżetowej, zarządzanie majątkiem państwowym, realizację budżetu. Jest też zobowiązany do kontrolowania bilansu dochodów i wydatków państwa<sup>79</sup>.

### 3.3.2.3. Oskarżyciel publiczny (Generalny Prokurator)<sup>80</sup>

Rozdział III Konstytucji Republiki Czeskiej, poświęcony władzy wykonawczej, zawiera w art. 80 ust. 1 zapis dotyczący oskarżyciela publicznego<sup>81</sup>. Status, pozycja i kompetencje oskarżyciela publicznego określone zostały w ustawie nr 23/1993. Kompetencje w zakresie zarówno desygnowania, jak i dymisjonowania oskarżyciela publicznego pozostają w gestii Ministra Sprawiedliwości Republiki Czeskiej<sup>82</sup>. Zapis w ustawie zasadniczej poświęcony oskarżycielowi

<sup>77</sup> Tylko w art. 79 konstytucjonalista czeski używa określenia „ministerstwa”: 1) „Ministerstwa i inne urzędy administracji można tworzyć i określać zakres ich kompetencji tylko w drodze ustawy”; 2) „Status prawny pracowników państwowych w ministerstwach i innych urzędach administracji określa ustawa”; 3) „Ministerstwa, inne urzędy administracji i organy samorządu terytorialnego mogą na podstawie i w granicach ustawy wydawać przepisy prawne, jeśli zostaną do tego przez ustawę upoważnione”. Zob. *ibidem*, art. 79, s. 55.

<sup>78</sup> Więcej – zob. *ibidem*, s. 29.

<sup>79</sup> *System polityczny/Ambasada Republiki Czeskiej...*, op. cit., s. 3 (dostęp: 10.07.2015).

<sup>80</sup> Taka nazwa obowiązuje od 1993 roku, wcześniej używano określenia „Prokurator”.

<sup>81</sup> *Konstytucja...*, op. cit., s. 55.

<sup>82</sup> Zob. A. Dragan, D.M. Korzeniowska, A. Krasnowolski, *Organy ochrony prawnej...*, op. cit., s. 4. Zob. też <https://e-justice.europa.eu/> (dostęp: 15.07.2015).

publicznemu, zawarty w rozdziale dotyczącym władzy wykonawczej, jest nieczęsto praktykowany przez konstytucjonalistów państw współczesnych (czytaj: postsocjalistycznych). Zapis ten zwraca szczególną uwagę, świadczy bowiem o tym, jakoby czeski ustrojodawca uważał oskarżyciela publicznego za pełniącego funkcje władzy wykonawczej w Republice Czeskiej.

### 3.3.3. Władza sądownicza – Sąd Konstytucyjny, sądy

Kolejnym segmentem należącym do naczelnego organu władzy w Republice Czeskiej jest władza sądownicza. W tej kwestii cytowana tu Konstytucja Republiki Czeskiej stanowi w rozdziale III, zatytułowanym „Władza sądownicza” (art. 81–96). Sądowi Konstytucyjnemu poświęconych zostało siedem artykułów (art. 83–89), zaś kolejnych siedem dotyczy stanowienia w materii tylko samych sądów (art. 90–96)<sup>83</sup>. W art. 81 znajduje się zapis mówiący o tym, że „Władzę sądowniczą wykonują w imieniu Republiki niezależne sądy”<sup>84</sup>. Sędziowie, pełniąc swoją funkcję, są niezawisli i nie mogą być w swych orzeczeniach niczym ograniczani<sup>85</sup>. Sędziów obowiązuje też zasada *incompatibilitas*<sup>86</sup>.

W Republice Czeskiej do władzy sądowniczej włączony został cały system sądów, a także Sąd Konstytucyjny, który ma w tym państwie dość specyficzne tradycje<sup>87</sup>. Sąd Konstytucyjny w ustroju politycznym Republiki Czeskiej jest jak najbardziej typowym sądownym organem ochrony konstytucyjnej<sup>88</sup>. Sędziowie Sądu Konstytucyjnego mianowani są przez Prezydenta Republiki za zgodą Senatu na okres 10 lat<sup>89</sup>. Sędzia Sądu Konstytucyjnego chroniony jest immunitetem, co oznacza, że „nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody Senatu”<sup>90</sup>. Warto odnotować, że

<sup>83</sup> *Konstytucja...*, op. cit., s. 56–60.

<sup>84</sup> *Ibidem*, s. 56.

<sup>85</sup> *Ibidem*, art. 82 ust. 1, s. 56.

<sup>86</sup> *Ibidem* – por. art. 82 ust. 3, s. 56.

<sup>87</sup> Szerzej – *ibidem*, s. 29 i 30.

<sup>88</sup> *Ibidem*, art. 83, s. 56.

<sup>89</sup> Por. *ibidem*, art. 84, s. 56. Ust. 3 mówi, iż „Na sędziego Sądu Konstytucyjnego może być mianowany obywatel [...], który ma prawo wybieralności do Senatu, wyższe wykształcenie prawnicze i co najmniej przez dziesięć lat wykonywał zawód prawniczy”.

<sup>90</sup> *Ibidem*, art. 86 ust. 1, s. 57.

w zasadzie „Sędziowie Sądu Konstytucyjnego podlegają w orzekaniu tylko ustawom konstytucyjnym i umowom międzynarodowym”<sup>91</sup>. Bardzo duże znaczenie ma też zapis mówiący o tym, że niemal wszystkie „orzeczenia Sądu Konstytucyjnego podlegające wykonaniu wiążą wszystkie organy i osoby”<sup>92</sup>. Oceniając zapis w Konstytucji dotyczący Sądu Konstytucyjnego, należy zauważyć, że jest tu pomieszczony niebywale rozbudowany wachlarz uprawnień w zakresie orzekania. Między innymi Sąd Konstytucyjny orzeka „o uchyleniu ustaw lub ich poszczególnych postanowień, jeśli te nie są zgodne z ustawą konstytucyjną lub umową międzynarodową”<sup>93</sup>. Nadto orzeka „o skargach konstytucyjnych organów samorządu terytorialnego na niezgodną z ustawą ingerencję państwa”<sup>94</sup>, jak też „o skargach konstytucyjnych na prawomocne rozstrzygnięcie lub naruszenie przez organy władzy publicznej konstytucyjnie zagwarantowanych podstawowych praw i wolności”<sup>95</sup>. Konstytucja wyposaża także Sąd Konstytucyjny w prawo do orzekania „o zgodności z ustawami konstytucyjnymi lub ustawami decyzji o rozwiązaniu partii politycznych lub innej decyzji dotyczącej działalności partii politycznej”<sup>96</sup>, co, zważywszy na funkcjonowanie systemu politycznego, nie jest pozbawione znaczenia. Będąc organem ochrony konstytucyjnej, sąd ten ma prawo orzekania „o sporach kompetencyjnych między organami państwowymi i organami samorządu terytorialnego, jeśli zgodnie z ustawą nie należy to do właściwości innego organu”<sup>97</sup>. W przypadkach przewidzianych w ustawie może orzekać „zamiast Sądu Konstytucyjnego Najwyższy Sąd Administracyjny”<sup>98</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdza się, że zarówno status, jak i kompetencje Sądu Konstytucyjnego w Republice Czeskiej w niczym nie odbiegają od tych, jakie istnieją we współczesnych systemach konstytucyjnych.

Jeśli chodzi o system sądów, to należy zauważyć, że w jego skład wchodzi: Sąd Najwyższy, Najwyższy Sąd Administracyjny oraz sądy główne,

---

<sup>91</sup> Ibidem, art. 88 ust. 2, s. 59.

<sup>92</sup> Ibidem, art. 89 ust. 2, s. 59.

<sup>93</sup> Ibidem, art. 87 ust. 1a, s. 58.

<sup>94</sup> Ibidem, art. 87 ust. 1c, s. 58.

<sup>95</sup> Ibidem, art. 87 ust. 1d, s. 58.

<sup>96</sup> Ibidem, art. 87 ust. 1j, s. 58.

<sup>97</sup> Ibidem, art. 87 ust. 1k, s. 58.

<sup>98</sup> Ibidem, art. 87 ust. 2, s. 58.

wojewódzkie i powiatowe, których organizacja i właściwości określone są przez ustawę<sup>99</sup>. Mając na uwadze Sąd Najwyższy, należy podkreślić, że jest on „zwierzchnim organem sądownym w sprawach należących do właściwości sądów, z wyjątkiem spraw, o których rozstrzyga Sąd Konstytucyjny lub Najwyższy Sąd Administracyjny”<sup>100</sup>. Sędziów mianuje Prezydent Republiki na czas nieokreślony<sup>101</sup>. Generalnie sędziowie orzekają jednoosobowo, z wyjątkiem sytuacji określonych w ustawie, która stanowi inaczej, tzn. określa przypadki orzekania zespołowego oraz sprawy i tryb udziału w orzekaniu także i innych obywateli<sup>102</sup>. Pamiętać też trzeba, że Konstytucja stanowi, iż „Sądy są w pierwszym rzędzie powołane do ochrony praw w sposób określony ustawą. Tylko sąd orzeka o winie i karze za czyny karalne”<sup>103</sup>. Także i w tym przypadku nie może być zastrzeżeń co do stanowienia, które jest analogiczne do istniejącego w systemach państw współczesnych.

### 3.4. Partie polityczne w kontekście pluralizmu politycznego

Zasada pluralizmu politycznego należy do jednej z ważniejszych zasad ustrojowych preferowanych w państwach demokratycznych. Wprowadza się ją niemal we wszystkich tych krajach, które przechodzą proces transformacji ustrojowej, jednocześnie przywiązuje się do jej implementacji coraz większą wagę. Tak też jest w przypadku Republiki Czeskiej, która szczególnie po 1993 roku hołdowała tej zasadzie. Do najważniejszych partii politycznych występujących na czeskiej scenie politycznej, które mają lub miały swoją reprezentację w Izbie Poselskiej Republiki Czeskiej, należą partie o wyraźnym ideologicznym obliczu centrolewicowym, a mianowicie: Czeska Partia Socjaldemokratyczna (ČSSD), Obywatelska Partia Demokratyczna (ODS), chadecka partia w postaci koalicji Unii Chrześcijańskiej i Demokratycznej – Czechosłowackiej Partii Ludowej (KDU-ČSL). Mimo zmienionego systemu politycznego, w którym zerwano z socjalizmem, wciąż jeszcze w Republice

<sup>99</sup> Ibidem, art. 91, s. 59.

<sup>100</sup> Ibidem, art. 92, s. 60.

<sup>101</sup> Ibidem, art. 93 ust. 1, s. 60.

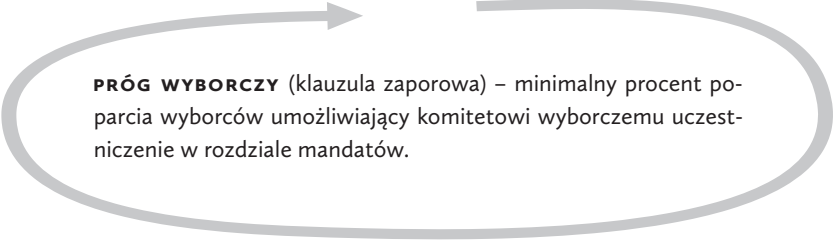
<sup>102</sup> Por. ibidem, art. 94 ust. 1 i 2, s. 60.

<sup>103</sup> Ibidem, art. 90, s. 59.



Czeskiej funkcjonuje partia o obliczu komunistycznym, której udaje się uzyskiwać procent poparcia wystarczający do znalezienia się w parlamencie (Izbie Poselskiej i Senacie). Tą partią jest Komunistyczna Partia Czech i Moraw (KSČM). Oprócz wymienionych w skład Izby Poselskiej wchodzi także następujące partie<sup>104</sup>: ANO 11, TOP09, Czechosłowacka Partia Ludowa, Świt Demokracji Bezpośredniej.

Wielu partiom politycznym możliwość reprezentacji dają przyjęte progi zaporowe (klauzula zaporowa). Dla pojedynczych partii jest to 5%, dla koalicji złożonej z tylko dwóch partii – 10%, a dla koalicji, w skład której wchodzi trzy partie polityczne – 15%. W przypadku, gdyby koalicja składała się z czterech lub większej liczby partii, próg wyborczy ustalono na 20%.



**PRÓG WYBORCZY** (klauzula zaporowa) – minimalny procent poparcia wyborców umożliwiający komitetowi wyborczemu uczestniczenie w rozdziale mandatów.

Należy podkreślić, że partie polityczne są legitymizowane w systemie czeskim zapisem konstytucyjnym. W art. 5, zamieszczonym w rozdziale I, traktującym w kwestii zasad podstawowych, stanowi się: „System polityczny oparty jest na swobodzie i dobrowolności zakładania oraz wolnej konkurencji partii politycznych, respektujących podstawowe zasady demokratyczne i odrzucających przemoc jako środek realizacji swoich interesów”<sup>105</sup>. Także rozdział II, zatytułowany „Prawa polityczne”, art. 20 ust. 2 i 4, znajdujący się w Karcie Podstawowych Praw i Wolności, reguluje podstawy prawne funkcjonowania partii politycznych we współczesnym czeskim systemie politycznym. W artykule tym można przeczytać, iż „obywatele mają także zakładać partie polityczne i ruchy polityczne oraz zrzeszać się w nich”<sup>106</sup>, a ponadto, że „partie polityczne i ruchy polityczne, jak również inne zrzeszenia są oddzielone od państwa”<sup>107</sup>. W kwestii partii politycznych stanowi

<sup>104</sup> Stan na lipiec 2015 roku.

<sup>105</sup> *Konstytucja...*, op. cit., art. 5, s. 35.

<sup>106</sup> *Ibidem*, art. 20 ust. 2, s. 75.

<sup>107</sup> *Ibidem*, art. 20 ust. 4, s. 75.

też Ustawa o zrzeszaniu się w partiach politycznych i ruchach politycznych z dnia 2 października 1991 roku z późniejszymi zmianami<sup>108</sup>, która w dalszym ciągu jest podstawą prawną funkcjonowania, jak też finansowania partii politycznych w samodzielnym dziś państwie – Republice Czeskiej.

Wedle wyników wyborów parlamentarnych z 2010 roku centrolewicowa Czeska Partia Socjaldemokratyczna (ČSSD)<sup>109</sup>, będąca sukcesorką partii socjaldemokratycznej założonej w 1878 roku, uzyskała 56 mandatów w Izbie Poselskiej i 29 w Senacie. Prawicowa konserwatywna Obywatelska Partia Demokratyczna (ODS)<sup>110</sup> zdobyła 53 mandaty w Izbie Poselskiej i 36 w Senacie. Kolejna partia polityczna, wciąż ciesząca się popularnością Komunistyczna Partia Czech i Moraw (KSČM)<sup>111</sup>, uzyskała 26 mandatów w Izbie Poselskiej i tylko dwa miejsca w Senacie. Warto zauważyć, że partia ta jest jedynym ugrupowaniem postkomunistycznym w Europie Środkowej, które zachowało w swej nazwie określenie „komunistyczna”. Mimo że KSČM zdystansowała się od okresu 1948–1989, to jednak w dalszym ciągu nie zrezygnowała z popierania gospodarki regulowanej przez państwo. Chociaż kolejnej partii, Unii Chrześcijańskiej i Demokratycznej – Czechosłowackiej Partii Ludowej (KDU-ČSL)<sup>112</sup>, nie udało się zdobyć żadnego mandatu w Izbie Poselskiej, to jednak uzyskała ona sześć miejsc w Senacie. Partia ta jest epigonką chrześcijańskiej Partii Ludowej, która rozwijała swą działalność szczególnie w okresie międzywojennym. W czasach socjalistycznych wprawdzie istniała, lecz tylko i wyłącznie jako swego rodzaju *decorum* ówczesnego systemu. Zmiany nastąpiły w roku 1989. Obecnie partia ta, mając profil chrześcijańsko-socjalny, uważa się za w pełni konserwatywną.

<sup>108</sup> Zob. <http://www.psp.cz/docs/caws/1991/424.html> (dostęp: 10.07.2015).

<sup>109</sup> Założona w 1990 roku. Jest zwolenniczką gospodarki regulowanej i polityki socjalnej, niechętną reformom ekonomicznym. Zob. *System polityczny/Ambasada Republiki Czeskiej...*, op. cit., s. 4 (dostęp: 10.07.2015).

<sup>110</sup> Założona w 1991 roku. Jest zwolenniczką liberalnej polityki gospodarczej, z pominięciem istotniejszej interwencji ze strony państwa. Nastawiona eurooptymistycznie. Zob. *ibidem*.

<sup>111</sup> Partia ta opowiada się za „bezpłatną edukacją, bezpłatną służbą zdrowia, 35-godzinnym tygodniem pracy, za zwalczaniem »amerykanizacji« czeskiej kultury”. Zob. *ibidem*.

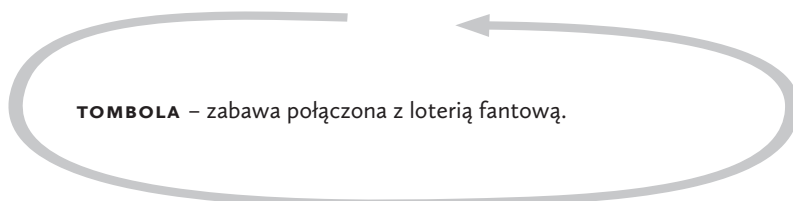
<sup>112</sup> KDU-ČSL popiera prywatyzację oraz postuluje wzmocnienie polityki socjalnej. Zob. *ibidem*.

Biorąc pod uwagę czteroletnią kadencję Izby Poselskiej, można by sądzić, że kolejne wybory odbyły się w 2014 roku. Tak jednak się nie stało, gdyż wybory parlamentarne w Republice Czeskiej przeprowadzono już w 2013 roku. Było to spowodowane tym, że w czerwcu 2013 roku rząd koalicyjny kierowany przez Petra Nečasa musiał podać się do dymisji w następstwie ujawnienia afer – korupcyjnej i szpiegowskiej. Nowy gabinet, kierowany przez Jiříego Rusnoka, ukonstytuowany tylko na okres przejściowy, niestety nie uzyskał wymaganej aprobaty. Potwierdzeniem tego było zgłoszenie 7 sierpnia 2013 roku wniosku o wotum nieufności dla rządu. W takiej sytuacji, zgodnie z ustaloną procedurą, 20 sierpnia tego samego roku Izba Poselska została zobowiązana do samorozwiązania się i ówczesny prezydent Republiki Czeskiej Miloš Zeman ogłosił przedterminowe wybory parlamentarne. Termin głosowania ustalono na dwa kolejne dni – 25 i 26 października 2013 roku. W wyniku wyborów w Izbie Poselskiej zapewniły sobie miejsce następujące partie polityczne: Czeska Partia Socjaldemokratyczna (50 mandatów), Akcja Niezadowolonych Obywateli (47 mandatów), Komunistyczna Partia Czech i Moraw (33 mandaty), TOP09 (26 mandatów), Obywatelska Partia Demokratyczna (16 mandatów). Po 14 mandatów uzyskały dwie partie: Świt Demokracji Bezpośredniej i Unia Chrześcijańska i Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa. Tak więc w Izbie Poselskiej znajduje się reprezentacja sześciu partii politycznych. Jednak biorąc pod uwagę uzyskaną liczbę mandatów, żadna z nich nie zdobyła ich na tyle dużo, aby samodzielnie sprawować władzę, stąd też 6 stycznia 2014 roku podpisano porozumienie koalicyjne między trzema partiami mającymi najliczniejszą reprezentację. Koalicję tę tworzą: Czeska Partia Socjaldemokratyczna, Akcja Niezadowolonych Obywateli oraz Komunistyczna Partia Czech i Moraw.

Trzeba pamiętać, że zgodnie z ordynacją wyborczą Republiki Czeskiej dotacja z budżetu państwa przysługuje partiom, na które zagłosowało co najmniej 1,5% uprawnionych. Wcześniej próg ten wynosił 3%. Jednak w 1999 roku Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej uznał ten wymóg za niezgodny z konstytucją, ponieważ ograniczał wolną konkurencję sił politycznych<sup>113</sup>. Zgodnie z § 17 ustawy, o której mowa, dochodami partii są m.in.: dotacje

<sup>113</sup> A. Dragan, D.M. Korzeniowska, J. Tracz-Dral, *Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich*, Opracowania tematyczne OT-602, Biuro Analiz i Dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu, Warszawa, maj 2011, [www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/6/plik/ot-602.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/6/plik/ot-602.pdf) (dostęp:

z budżetu państwa na działalność i na koszty kampanii wyborczej, składki członkowskie, darowizny, dochody z majątku ruchomego i nieruchomości partii, dochody z organizacji loterii, tomboli, imprez kulturalnych, sportowych, edukacyjnych, rekreacyjnych i politycznych, odsetki od lokat pieniężnych, pożyczki, kredyty<sup>114</sup>.



Oceniając stan czeskiej sceny politycznej po 1993 roku, można zauważyć, że zasada pluralizmu politycznego, podobnie jak w przypadku współczesnego polskiego systemu politycznego, dała podstawę konstytucyjną tworzenia się pluralnego systemu partyjnego w transformującym się systemie politycznym Republiki Czeskiej. Jest w nim miejsce na ideologiczną dyferencjację partii politycznych, co potwierdzają odbywające się w przewidzianych okresach wybory parlamentarne. W wyborach parlamentarnych w 1998 roku partiami, które zdobyły największe poparcie, były wedle kolejności uzyskanych mandatów: Czeska Partia Socjaldemokratyczna (74 mandaty), Obywatelska Partia Demokratyczna (63 mandaty), Komunistyczna Partia Czech i Moraw (24 mandaty), Unia Chrześcijańska i Demokratyczna (20 mandatów), Unia Wolności (19 mandatów). Wybory w 2002 roku wygrały następujące ugrupowania: Czeska Partia Socjaldemokratyczna (70 mandatów), Obywatelska Partia Demokratyczna (58 mandatów), Komunistyczna Partia Czech i Moraw (41 mandatów), Unia Chrześcijańska i Demokratyczna – Czechosłowacka Partia Ludowa, Unia Wolności – Unia Demokratyczna (31 mandatów). Rok 2006 przyniósł zwycięstwo Obywatelskiej Partii Demokratycznej (81 mandatów), Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej (74 mandaty), Komunistycznej Partii Czech i Moraw (26 mandatów), Unii Chrześcijańskiej i Demokratycznej – Czechosłowackiej Partii Ludowej (13 mandatów) oraz Czeskiej Partii Zielonych (sześć mandatów).

---

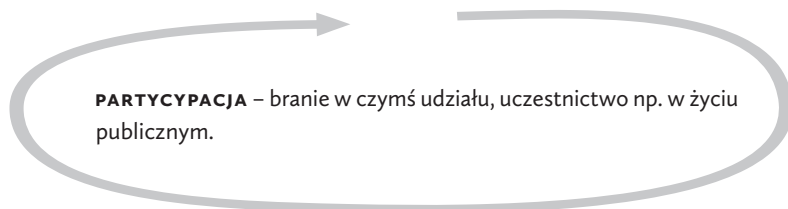
10.07.2015). Szerzej na ten temat – zob. J. Sułkowski, *Pozycja ustrojowoprawna partii politycznych w Polsce, Czechach, na Słowacji i na Węgrzech*, Łódź 2010, passim.

<sup>114</sup> Zob. Ustawa o partiach politycznych i ruchach politycznych z dnia 2 października 1991 r. z późniejszymi zmianami, § 17, <http://www.psp.cz/docs/caus/1991/424.html> (dostęp: 10.07.2015).

W roku 2010 wybory parlamentarne wygrały następujące partie: Czeska Partia Socjaldemokratyczna (56 mandatów), Obywatelska Partia Demokratyczna (53 mandaty), Tradycja, Odpowiedzialność, Prosperity 09 (czyli TOP09; 41 mandatów), Komunistyczna Partia Czech i Moraw (26 mandatów) oraz partia Sprawy Publiczne (24 mandaty). W wyborach w 2013 roku, o czym już była mowa, zwycięstwo odniosła ponownie Czeska Partia Socjaldemokratyczna.

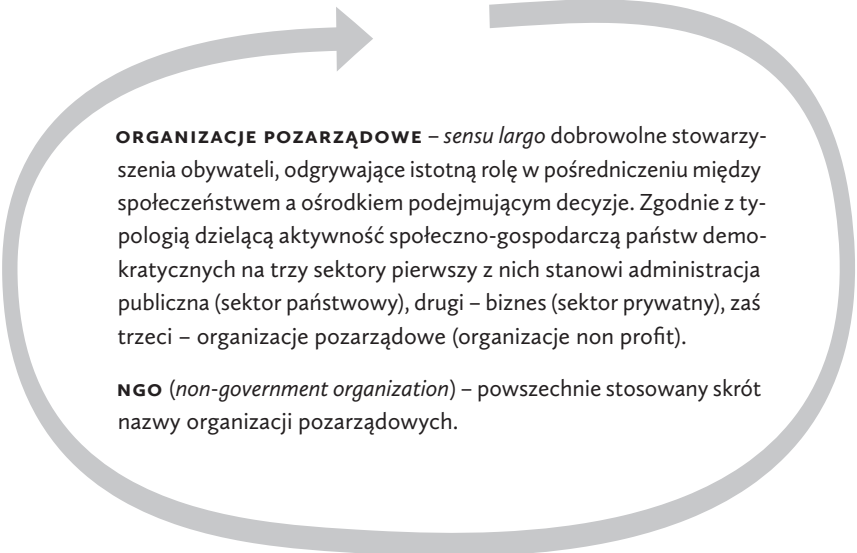
Wymienione tu partie polityczne nie są jednolite pod względem orientacji ideologicznej, a mimo to mogą swobodnie poruszać się na czeskiej scenie politycznej. Jest to przywilej wynikający z zasad ustrojowych właściwych państwu demokratycznemu, w tym przypadku z zasady pluralizmu politycznego i zasady demokratycznego państwa prawa. Zatem stanowi to jak najbardziej potwierdzenie pluralnej sceny politycznej. Wnikliwa obserwacja pozwala na stwierdzenie, że partiami politycznymi cieszącymi się niesłabnącym poparciem elektoratu są Czeska Partia Socjaldemokratyczna oraz Komunistyczna Partia Czech i Moraw, co szczególnie zdumiewa, zważywszy na fakt, że zarówno jedna, jak i druga z nich *de facto* nawiązuje do ideologii charakteryzującej minioną epokę socjalistyczną. Biorąc pod uwagę zaprezentowane wyniki wyborów parlamentarnych, można zauważyć, że koalicje partyjne były najczęściej zawierane w celu uzyskania możliwości sprawowania rządów. W zasadzie żaden przypadek nie potwierdza zdobycia takiego poparcia, które umożliwiłoby samodzielne rządzenie. Dlatego należy docenić zdolność koalicyjną, dla której osiągnięcia niezbędna jest umiejętność wypracowania kompromisu, co w ocenie politologicznej ma bardzo duże znaczenie.

### 3.5. Organizacje społeczne i grupy formalne – ocena partycypacji czeskiego społeczeństwa



W Republice Czeskiej po 1993 roku klimat dla tworzenia organizacji społecznych jest sprzyjający. Rodzi się zatem pytanie: w jakim stopniu obywatele czescy są zainteresowani tą formą aktywności? Szukając na nie odpowiedzi,

warto przyrzeć się np. sektorowi organizacji pozarządowych. Działają w nim organizacje pozarządowe różnego autoramentu. Ich funkcjonowanie wynika z zasad, które określone zostały w Ustawie z dnia 14 marca 2006 roku o służbach społecznych.



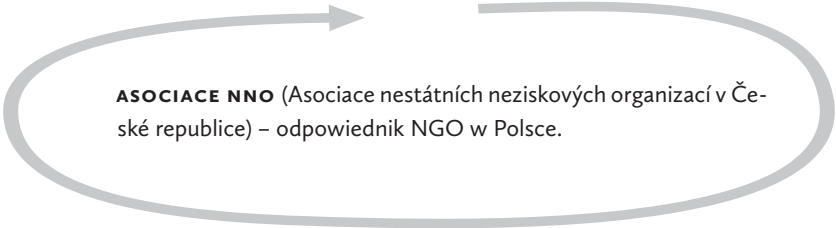
**ORGANIZACJE POZARZĄDOWE** – *sensu largo* dobrowolne stowarzyszenia obywateli, odgrywające istotną rolę w pośredniczeniu między społeczeństwem a ośrodkiem podejmującym decyzje. Zgodnie z typologią dzielącą aktywność społeczno-gospodarczą państw demokratycznych na trzy sektory pierwszy z nich stanowi administracja publiczna (sektor państwowy), drugi – biznes (sektor prywatny), zaś trzeci – organizacje pozarządowe (organizacje non profit).

**NGO** (*non-government organization*) – powszechnie stosowany skrót nazwy organizacji pozarządowych.

Sektor ten jest różnorodny, a stopień integracji dość niski. Funkcjonują w nim bowiem organizacje o charakterze „parasolowym”, jednak nie mają one wymiaru ogólnokrajowego, lecz ich działalność nierzadko ogranicza się tylko do poszczególnych czy to sektorów, czy też regionów. Mankamentem jest dotkliwy brak organizacji o zasięgu krajowym, która byłaby powszechnie uznawana<sup>115</sup>. Starania zmierzające do stworzenia ogólnokrajowej platformy współpracy wszystkich istniejących w Czechach organizacji obywatelskich podjęła założona w 2003 roku Asocjacja NNO<sup>116</sup>.

<sup>115</sup> S. Tabor, U. Budzich-Szukała, *Badanie relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną w wybranych krajach UE z punktu widzenia praktyków*, Warszawa 2011, s. 11.

<sup>116</sup> Organizacja i jej działalność są efektem procesu współpracy organizacji pozarządowych. Więcej – zob. [www.asociacenno.cz](http://www.asociacenno.cz) (dostęp: 13.07.2015).



**ASOCIACE NNO** (Asociace nestátních neziskových organizací v České republice) – odpowiednik NGO w Polsce.

Do najważniejszych zadań Asociace NNO należą m.in.: koordynowanie współpracy między organizacjami członkowskimi, wspieranie organizacji w realizowaniu ich zadań, partycypacja w tworzeniu prawa krajowego dotyczącego NNO. W roku 1998 została utworzona Krajowa Rada Organizacji Pozarządowych, której jedną część stanowią przedstawiciele sektora publicznego, a drugą osoby reprezentujące organizacje. Do jej kompetencji należą m.in. zadania związane zarówno z przygotowaniem, jak i wdrażaniem rozwiązań prawnych dotyczących organizacji pozarządowych, a także pomoc w koordynowaniu działań poszczególnych resortów rządowych<sup>117</sup>. Warto zauważyć, że przy Radzie działają trzy grupy robocze, które odgrywają rolę specjalnych komisji tematycznych. Do kompetencji jednej z nich należy np. dbałość o nawiązywanie układów partnerskich na poziomie regionów, czego dowodem może być wysunięcie propozycji zawierania w regionach pisemnych porozumień między regionalną administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi<sup>118</sup>. Taka regionalna współpraca angażująca organizacje pozarządowe uwzględnia ich uczestnictwo w wielu działaniach, np. w planowaniu wykorzystania środków publicznych, w tym w dokonywaniu na poziomie regionu dystrybucji środków pochodzących z zasobów Unii Europejskiej, a także obejmuje aktywny udział NNO we wdrażaniu projektów unijnych. Bardzo ciekawe są przykłady świadczące o doskonaleniu współpracy tych organizacji z administracją publiczną. Mamy tu szczególnie na uwadze odbywanie staży w organizacjach pozarządowych przez pracowników administracji. Bardzo interesująca jest inicjatywa powołania urzędnika odpowiedzialnego za aktywną współpracę z organizacjami. Warto podkreślić, że szczególnie zauważalna jest współpraca między administracją a organizacjami na poziomie lokalnym, co z perspektywy kształtowania się

<sup>117</sup> S. Tabor, U. Budzich-Szukała, *Badanie...*, op. cit., s. 11. Zob. też <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnno> (dostęp: 13.07.2015).

<sup>118</sup> Zob. S. Tabor, U. Budzich-Szukała, *Badanie...*, op. cit., s. 11.

społeczeństwa obywatelskiego ma istotne znaczenie. Pod tym względem istnieje w Republice Czeskiej prawidłowość, polegająca na tym, że w miastach średniej wielkości i w wioskach realizowane są najczęściej partnerstwa długookresowe, stąd też o wiele łatwiej jest tam osiągnąć kompromis w różnych sprawach. W miastach, gdzie liczba mieszkańców nie przekracza 40 000 osób, zauważa się harmonijną współpracę, pod warunkiem jednak, że towarzyszy temu dobra wola polityków lokalnych. Natomiast w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 40 000, współpraca taka stwarza o wiele więcej problemów, a często nawet dochodzi do sporów<sup>119</sup>.

W kontekście naszego wywodu pojawia się pytanie o skuteczność organizacji pozarządowych w zakresie wywierania wpływu na podejmowanie decyzji przez decydentów. Według opinii respondentów „organizacje mogą wywrzeć wpływ na decyzję w mniej niż połowie przypadków, a ich sukces zależy w dużym stopniu od podejścia i kompetencji urzędników publicznych, którzy nie zawsze rozumieją, że ich rola jest służebna względem społeczności”<sup>120</sup>. Ciekawa jest też opinia badanych na temat roli organizacji we wdrażaniu polityk publicznych. Wyrażone stanowisko wyraźnie świadczy o tym, że administracja publiczna w Republice Czeskiej postrzega organizacje jako partnera, co nie może dziwić. Zdumiewa natomiast, że niekiedy organizacje traktowane są jako zagrażająca administracji konkurencja. Tymczasem administracja o wiele bardziej zainteresowana jest „dostarczaniem” usług, czego dowodzi np. „tworzenie w programach unijnych zapisów dopuszczających jedynie podmiot sektora publicznego jako beneficjentów uprawnionych do ubiegania się o pewne typy projektów”<sup>121</sup>. Warto zwrócić uwagę, że organizacje pozarządowe w Republice Czeskiej systematycznie współpracują z administracją, tym samym włączając się do realizacji zadań publicznych. W tej działalności najczęściej traktowane są jako partnerzy. W każdej aktywności niezbędne jest dysponowanie środkami finansowymi, stąd też w Republice

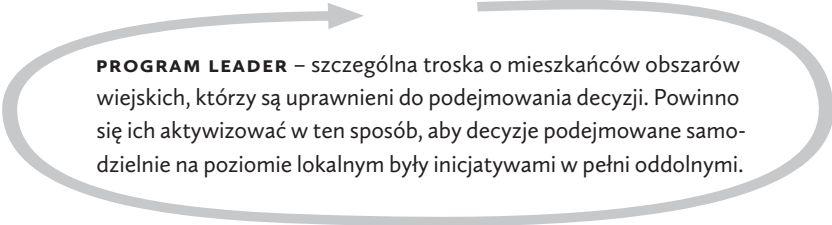
<sup>119</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>120</sup> Na podstawie ekspertyzy przygotowanej przez Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy”, realizowanego w ramach Priorytetu V, Dobre rządzenie, Działanie 5.4. Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1. Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Zob. ibidem.

<sup>121</sup> Ibidem, s. 14.

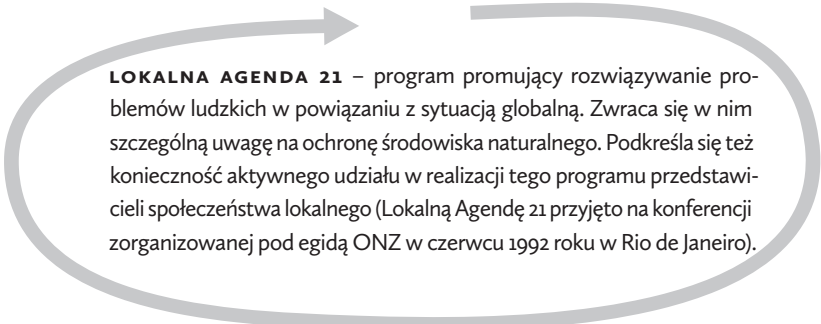


Czeskiej na poziomie lokalnym gminy są uprawnione do udzielania organizacjom dotacji ze środków własnych<sup>122</sup>. Warto pamiętać, że zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym środki pieniężne przeznaczone dla organizacji pozarządowych są dość ograniczone, co stanowi jedną z największych przeszkód w ich funkcjonowaniu. Dlatego też organizacje muszą same zdobywać takie środki. Mając na uwadze poziom lokalny Republiki Czeskiej, najczęściej występującym modelem jest współpraca administracji i organizacji pozarządowych w ramach Programu Leader.



**PROGRAM LEADER** – szczególna troska o mieszkańców obszarów wiejskich, którzy są uprawnieni do podejmowania decyzji. Powinno się ich aktywizować w ten sposób, aby decyzje podejmowane samodzielnie na poziomie lokalnym były inicjatywami w pełni oddolnymi.

Realizowane są tu także partnerstwa lokalne, będące odwzorowaniem czy to przykładu słowackiego, czy też węgierskiego. W pierwszym przypadku sięga się po model partnerstwa przeciwko przemocy społecznej, zaś w drugim korzysta się z paktu zatrudnienia. Obecnie w Republice Czeskiej tworzona jest sieć tzw. zdrowych miast. Sieć ta ma własne opracowane standardy współpracy między sektorem publicznym i niepublicznym. Współpraca, o której mowa, polega na realizacji zasad Lokalnej Agendy 21<sup>123</sup>.



**LOKALNA AGENDA 21** – program promujący rozwiązywanie problemów ludzkich w powiązaniu z sytuacją globalną. Zwraca się w nim szczególną uwagę na ochronę środowiska naturalnego. Podkreśla się też konieczność aktywnego udziału w realizacji tego programu przedstawicieli społeczeństwa lokalnego (Lokalną Agendę 21 przyjęto na konferencji zorganizowanej pod egidą ONZ w czerwcu 1992 roku w Rio de Janeiro).

<sup>122</sup> Zwykle są to środki niezbyt duże, zazwyczaj około 500–10 000 euro, co nie zawsze wystarczy na pokrycie kosztów funkcjonowania organizacji. Zob. *ibidem*.

<sup>123</sup> *ibidem*, s. 15. Zob. też *Narodni Sit' Zdravych mest ČR*, <http://www.nszm.cz/index.shtml> (dostęp: 13.07.2015).

Obecnie istnieją regionalne centra informacji i usług, które są prowadzone przez organizacje pozarządowe. Na swoją działalność najczęściej uzyskują środki bądź z budżetów regionalnych, bądź też biorą udział w realizacji grantów. Środki te są zwykle niewystarczające, a władze lokalne nie zawsze chętnie udzielają takiego wsparcia. W Republice Czeskiej wciąż jeszcze brakuje rozwiązań prawnych dotyczących organizacji społeczeństwa obywatelskiego<sup>124</sup>, o czym świadczy np. brak możliwości odpisania 1% rocznego podatku na rzecz organizacji wskazanej przez podatnika. Organizacje pozarządowe są oceniane w Czechach jako reprezentujące interes publiczny, i to niejednokrotnie w znacznie większym stopniu aniżeli czyni to administracja. Wciąż aktualnymi tematami wśród decydentów są troska o poprawę funkcjonowania administracji publicznej, walka z korupcją, otwartość procesów decyzyjnych, polepszenie współpracy między poszczególnymi organizacjami pozarządowymi. W powszechnej ocenie społecznej funkcjonowanie organizacji pozarządowych jest bardzo potrzebne, gdyż mają one wpływ na wzmożenie partycypacji w sferze publicznej i na rozwój demokracji. Niektóre z organizacji, propagujące zasady społeczeństwa obywatelskiego, zostały laureatami konkursu „Z ludźmi o ludziach”<sup>125</sup>.

Oceniając zaangażowanie się społeczeństwa czeskiego w życie publiczne, trzeba bezwzględnie zwrócić uwagę na frekwencję wyborczą. Frekwencję w wyborach parlamentarnych obrazuje tabela 1.

Tabela 1. Frekwencja w wyborach parlamentarnych

Rok					
1996	1998	2002	2006	2010	2013
76,3%	73,9%	58,0%	64,5%	62,0%	59,48%

Źródło: opracowanie własne.

<sup>124</sup> Temat ten jest szeroko dyskutowany w Czechach. Zob. *NGO Sustainability Index*, [www.usad.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex](http://www.usad.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex) (dostęp: 15.07.2015). Zob. też S. Tabor, U. Budzich-Szukała, *Badanie...*, op. cit., s. 12.

<sup>125</sup> Konkurs taki jest organizowany rokrocznie przez Centrum Pracy na rzecz Społeczności (CpKP). Zob. *ibidem*, s. 17.

Jak wynika z danych w tabeli 1, największy odsetek uprawnionych uczestniczył w wyborach parlamentarnych w 1996 roku, a najmniejszy w roku 2002. Lata 2006 i 2010 przyniosły pewną stabilizację: i w jednym, i w drugim przypadku frekwencja wyniosła powyżej 60%. Natomiast w roku 2013 nastąpił spadek zainteresowania obywateli wyborami.

Frekwencję w wyborach do Parlamentu Europejskiego przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego

Rok		
2004	2009	2014
28,3%	28,2%	18,2%

Źródło: opracowanie własne.

Dane zawarte w tabeli 2 dowodzą, że największe zainteresowanie społeczeństwo czeskie wykazało w roku 2004, wybierając po raz pierwszy europarlamentarzystów (Republika Czeska jest pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej od 1 maja 2004 roku). Podczas wyborów swoich przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego na kolejne kadencje, zwłaszcza w 2014 roku, obywatele czescy wykazali relatywnie małe zainteresowanie. Wcześniej, bo 13 i 14 czerwca 2003 roku, odbyło się referendum w sprawie przystąpienia Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej i ratyfikacji traktatu ateńskiego (tzw. referendum europejskie bądź akcesyjne). Odnotowano wówczas frekwencję na poziomie 55,21%. Za przystąpieniem do UE opowiedziało się 77,33% głosujących, nie wyraziło zaś zgody – 22,67%.

W wyborach prezydenckich, które zgodnie z zasadami powszechności i bezpośredniości odbyły się po raz pierwszy w Republice Czeskiej w 2013 roku, odnotowano frekwencję na poziomie 59,11%. W wyborach do samorządu terytorialnego, przeprowadzonych w 2010 roku, frekwencja wyniosła 47,3%.

Dokonując oceny partycypacji społeczeństwa czeskiego pod względem frekwencji wyborczej, można zauważyć, że nie odbiega ona od stopnia udziału obywateli w państwach o podobnej proweniencji ustrojowej (por. omawiany wcześniej przypadek Rzeczypospolitej Polskiej).

### 3.6. Podsumowanie

Republika Czeska, obecnie funkcjonująca jako państwo w pełni samodzielne, pod względem instytucjonalnym spełnia wszelkie kryteria stawiane państwu demokratycznym. Mankamentem wciąż jeszcze jest stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, w tym kultury politycznej, o czym świadczy relatywnie niska i wciąż malejąca frekwencja wyborcza, jak też angażowanie się społeczeństwa w różne formy partycypacji społecznej. W ocenie tej Republika Czeska nie odbiega od podobnych do niej państw, cechujących się analogiczną przeszłością ustroju politycznego. Jej pełnoprawne członkostwo w Unii Europejskiej od 1 maja 2004 roku zapewne będzie sprzyjać ochronie instytucji demokratycznych już istniejących i powstawaniu nowych, mających oblicze nowoczesne (czytaj: demokratyczne), a także wpływać na odpowiednie, zgodne z priorytetowymi zasadami unijnymi kształtowanie świadomości społeczeństwa czeskiego. To, czy owa „unijność” spowoduje, że Czesi przestaną być narodem prowincjonalnym, pozbawionym aspiracji globalnych, zapewne zweryfikuje czas<sup>126</sup>. W Republice Czeskiej realizowana jest klasyczna parlamentarno-gabinetowa forma rządów. Zaś cechą wyróżniającą ten system był wybór prezydenta w formie pośredniej przez dwuizbowy parlament: Izbę Poselską i Senat.

---

<sup>126</sup> W tym miejscu odwołujemy się do niebywale trafnie dobranej motta, którym posłużył się prof. dr hab. Marek Bankowicz w jednej ze swoich książek poświęconych problematyce czeskiej. Zob. M. Bankowicz, *Transformacje...*, op. cit., s. 87.

### Pytania sprawdzające (przykłady):

1. Wskaż na uwarunkowania transformacji ustrojowej w Republice Czeskiej.
2. Jaka forma rządów realizowana jest w Republice Czeskiej – wskaż jej najważniejsze właściwości.
3. Status ustrojowy głowy państwa w Republice Czeskiej – sposób kreowania, kompetencje.
4. Ocena stopnia realizacji zasady pluralizmu politycznego.
5. Ocena stopnia transformacji ustroju politycznego.


### Literatura kluczowa

- ▶ *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.*, tłum. i wstęp M. Kruk, Warszawa 1994.
- ▶ Bankowicz M., *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*, Kraków 2010.
- ▶ Bankowicz M., *Zlikwidowane państwo. Ze studiów nad polityką Czechosłowacji*, Kraków 2003.
- ▶ Bankowicz M., *Systemy władzy państwowej Czechosłowacji i Czech. Studium instytucjonalno-polityczne*, Kraków 1998.
- ▶ Kruk M., *Ustrój polityczny Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, Warszawa 1976.



**ROZDZIAŁ 4** | DOMINIKA MIKUČKA-WÓJTOWICZ

**Republika Bułgarii po 1989 roku – system  
polityczny w okresie transformacji.  
„Reforma bez negocjacji”**





## **Omawiane zagadnienia:**

1. Wprowadzenie – zapoczątkowanie demokratycznych przemian.
2. Konstytucja Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 roku.
3. Aparat państwowy – implementacja trójpodziału władzy.
4. Partie polityczne i system partyjny Bułgarii.
5. Organizacje społeczne – kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego.
6. Podsumowanie.
7. Pytania sprawdzające (przykłady).
8. Literatura kluczowa.

#### 4.1. Wprowadzenie – zapoczątkowanie demokratycznych przemian

Iwan Krastew, bułgarski politolog należący do najbardziej uznanych komentatorów życia politycznego w Europie Środkowo-Wschodniej, zaczyna jeden ze swoich tekstów przewrotnie:

Bułgaria to mały i raczej mało znany kraj postkomunistyczny. Rzadko kiedy dociera na czołówki międzynarodowej prasy. Od czasu upadku komunizmu w 1989 roku stał się wolny, trochę zamożniejszy i dużo bardziej rozwarstwiony [...] z dużą chwiejnością elektoratu, gdzie rządy nigdy nie są wybierane ponownie, ale polityka gospodarcza zmienia się rzadko<sup>1</sup>.

Tym, co było specyficzne dla zapoczątkowania demokratycznych przemian w Bułgarii, i co mocno podkreślają wszyscy badacze tego regionu, jest fakt, że do 1989 roku właściwie nie było w tym kraju zorganizowanej opozycji antykomunistycznej<sup>2</sup>, stąd też nie dziwi, że dominującą rolę w pierwszym okresie przemian odgrywała Bułgarska Partia Komunistyczna (BKP – Bułgarska Komunistyczna Partija). Co więcej, Georgi Karasimeonow zwraca nawet uwagę, iż to właśnie z jej łona wyszła inicjatywa powołania pierwszego opozycyjnego ugrupowania, czyli Związku Sił Demokratycznych

---

<sup>1</sup> I. Krastew, *Demokracja: przepraszamy za usterki*, tłum. M. Sutowski, Warszawa 2015, s. 34, 39.

<sup>2</sup> Zob.: G. Karasimeonov, *Bulgaria's new party system [w:] Stabilising fragile democracies. Comparing new party systems in Southern and Eastern Europe*, red. G. Pridham, P.G. Lewis, London–New York 2003, s. 254; M. Spirova, *The Bulgarian Socialist Party. The long road to Europe*, „Journal of Communist and Post-communist Studies” 2008, t. 41, nr 4, s. 484; A. Burakowski, A. Gubrynowicz, P. Ukielski, 1989 – *Jesień Narodów*, Warszawa 2009, s. 309.



(SDS – Syjuz na Demokraciiznrite Sili), co miało miejsce 7 grudnia 1989 roku. Jednak zdaniem tego badacza fakt ów nie powinien prowadzić do wysuwania pochopnego wniosku, że wszystkie wydarzenia w tym okresie były zmanipulowane przez BKP<sup>3</sup>. Wypada zauważyć, iż choć SDS bez cienia wątpliwości odegrał najistotniejszą rolę spośród nowo tworzonych ruchów opozycyjnych, to jednak jego powstanie poprzedziło uformowanie się kilku innych organizacji. Zaczęły one powstawać już w 1988 roku, lecz po pierwsze, były bardzo słabo zorganizowane, a po drugie, nie miały spójnych programów. Zalicza się do nich przede wszystkim organizację Ekogłasnost, która przed rozpoczęciem w Bułgarii Międzynarodowej Konferencji Ekologicznej, zorganizowanej w październiku 1989 roku pod patronatem Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), przeprowadziła kilkudniową akcję zbierania podpisów pod petycją w sprawie zaniechania budowy hydroelektrowni w górach Riła (podpisało ją 11 500 Bułgarów). Akcja Ekogłasnosti zakończyła się międzynarodowym skandalem w związku z zatrzymaniem i pobiciem przez milicję 30 jej działaczy. Istotną organizacją stawiającą sobie przede wszystkim polityczne cele był w tym okresie Klub Popierania Głasnosti i Reorganizacji w Bułgarii, nazywany też Klubem Pierestrojki<sup>4</sup>.

Inną cechą wyróżniającą Bułgarię na tle pozostałych państw zza tzw. żelaznej kurtyny był przychylny stosunek Bułgarów do Związku Radzieckiego (nazywano ją nawet najbardziej lojalnym sojusznikiem ZSRR), mający swoje źródło w XIX-wiecznej historii, kiedy to wygrana Rosji w wojnie z Turcją (1877–1878) uwolniła Bułgarię spod tureckiej okupacji i doprowadziła do powstania suwerennego państwa bułgarskiego. Od tego czasu Rosja była traktowana przez Bułgarów jako wyzwolicielka, a te pozytywne uczucia, podzielane przez dużą część społeczeństwa, pomagały także legitymizować bliskie związki z ZSRR i przyjęcie radzieckiego modelu rządów po II wojnie światowej. *Notabene* wieloletni sekretarz generalny Bułgarskiej Partii Komunistycznej Todor Żiwkow zwrócił się nawet do radzieckich władz o przyjęcie Bułgarii do ZSRR jako 16 republiki<sup>5</sup>. Te dobre relacje Sofii z Moskwą generalnie przetrwały także po 1989 roku – poza okresem, gdy premierem

<sup>3</sup> G. Karasimeonov, *Bulgaria's new...*, op. cit., s. 255–256.

<sup>4</sup> M. Spirova, *The Bulgarian Socialist...*, op. cit., s. 484; T. Czekalski, *Bulgaria*, Warszawa 2010, s. 261–262; A. Burakowski, A. Gubrynowicz, P. Ukielski, *1989 – Jesień...*, op. cit., s. 319.

<sup>5</sup> G. Karasimeonov, *Bulgaria's new...*, op. cit., s. 254; M. Spirova, *The Bulgarian Socialist...*, op. cit., s. 483.

był Filip Dimitrow (1991–1992), domagający się postawienia ZSRR przed międzynarodowym trybunałem<sup>6</sup> – a ich intensywność zwykle wzrastała w okresie rządów postkomunistycznej Bułgarskiej Partii Socjalistycznej (BSP – Bułgarska Socialistyczna Partija). Po akcesji Bułgarii do Unii Europejskiej w 2007 roku unijni politycy określali nawet bułgarskie rządy mianem konia trojańskiego Moskwy w Europie. Tendencje takie dominowały także wśród obywateli kraju. Według badań Fundacji *Communitas* z 2012 roku aż 78% Bułgarów postrzegało Rosję pozytywnie, co było zdecydowanie najwyższym wynikiem wśród innych państw członkowskich Unii i NATO. Sytuacja zaczęła się jednak diametralnie zmieniać po tym, jak w grudniu 2014 roku władze rosyjskie ogłosiły, iż rezygnują z budowy gazociągu *South Stream*, który miał stanowić najważniejszy element budowy strategii energetycznej kraju<sup>7</sup>.

Znaczącą kwestią w latach osiemdziesiątych XX wieku, która miała wpływ na politykę wewnętrzną państwa (m.in. przyczyniła się do powstania opozycji w obrębie partii komunistycznej), a także na postrzeganie Bułgarii na arenie międzynarodowej (wręcz doprowadziła do jej izolacji w 1989 roku), były działania podjęte przez władze wobec mniejszości tureckiej. Przez lata komuniści pod przywództwem Żiwkova prowadzili politykę asymilacji mieszkających w Bułgarii Turków, której kulminacją wiązała się z zapoczątkowaną w 1984 roku akcją „odrodzenia narodowego”, mającą na celu budowę homogenicznego społeczeństwa. W ramach tej akcji latem 1985 roku przeprowadzono przymusową operację zmiany tureckich imion i nazwisk na bułgarskie, przeciwko czemu zaczęli nawet występować nieangażujący się dotąd w politykę przedstawiciele bułgarskiej inteligencji, domagając się od władz poszanowania praw człowieka. W odpowiedzi na te żądania komuniści zwrócili się do rządu tureckiego z prośbą o otwarcie granic i umożliwienie powrotu do ojczyzny tym członkom mniejszości tureckiej, którzy wyrażą taką wolę. W rzeczywistości trudno jednak było mówić o możliwości wyboru. Była to raczej akcja przymusowej migracji, w wyniku której w drugiej połowie lat osiemdziesiątych opuściło Bułgarię według różnych szacunków od 350 000 do około 500 000 bułgarskich Turków<sup>8</sup>.

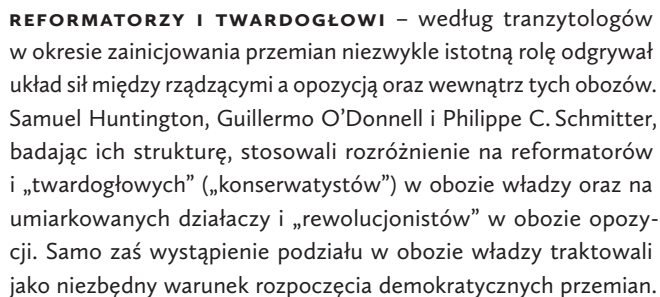
Za przełomowe na bułgarskiej drodze do demokracji można jednak uznać wspomniane już wydarzenia związane z pacyfikacją przez milicję działaczy

<sup>6</sup> T. Czekalski, *Bułgaria*, op. cit., s. 278.

<sup>7</sup> D. Kałan, *Rozwód pisany cyrylicą*, „Polityka” 2015, nr 26, s. 52.

<sup>8</sup> Zob.: M. Spirova, *The Bulgarian Socialist...*, op. cit., s. 484; R. Woźnica, *Bułgarska polityka wewnętrzna a proces integracji z Unią Europejską*, Kraków 2012, s. 31–32, 37.

Ekogłasności, co dodatkowo podsycało konflikt w Bułgarskiej Partii Komunistycznej (BKP) i podział jej działaczy na dwa obozy: tzw. twardogłowych, którzy domagali się dymisji sekretarza generalnego partii Teodora Żiwkowa, co według nich miało pomóc w przetrwaniu reżimu, oraz tzw. postępowców (reformatorów), którzy optowali za przeprowadzeniem socjaldemokratycznych reform.

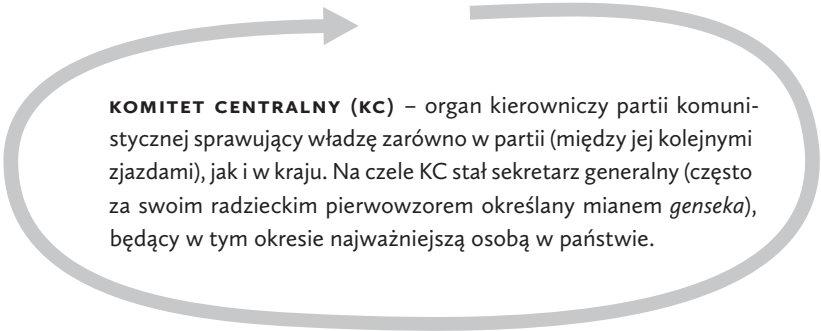


**REFORMATORZY I TWARDOGŁOWI** – według tranzytologów w okresie zainicjowania przemian niezwykle istotną rolę odgrywał układ sił między rządzącymi a opozycją oraz wewnątrz tych obozów. Samuel Huntington, Guillermo O'Donnell i Philippe C. Schmitter, badając ich strukturę, stosowali rozróżnienie na reformatorów i „twardogłowych” („konserwatystów”) w obozie władzy oraz na umiarkowanych działaczy i „rewolucjonistów” w obozie opozycji. Samo zaś wystąpienie podziału w obozie władzy traktowali jako niezbędny warunek rozpoczęcia demokratycznych przemian.

Sam Żiwkow w obliczu narastającego kryzysu zapowiedział zwołanie na koniec 1990 roku (zamiast jak wcześniej planowano na kwiecień 1991 roku) zjazdu partii, podczas którego jej działacze mieli dokonać oceny dotychczasowej przebudowy państwa. Sekretarz generalny nie zdążył jednak zrealizować swoich planów. 9 listopada 1989 roku, podczas posiedzenia plenum Komitetu Centralnego BPK, został odsunięty od władzy, a dzień później – 10 listopada – oficjalnie ogłosił rezygnację z pełnionej przez niego od 1954 roku funkcji sekretarza generalnego BPK. Swoją dymisję tłumaczył „podeszłym wiekiem i przemęczeniem pracą”<sup>9</sup>. Na stanowisku *genseka* zastąpił go Petyr Mladenow<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> M. Bankowicz, *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*, Kraków 2010, s. 13.

<sup>10</sup> Tydzień później Żiwkow stracił również stanowisko przewodniczącego Rady Państwa. W styczniu 1990 roku został uwięziony i oskarżony o malwersacje finansowe i nadużycia władzy. Proces Żiwkowa zakończył się we wrześniu 1992 roku skazaniem go na karę siedmiu lat pozbawienia wolności. Z uwagi na zły stan zdrowia oskarżonego karę tę zamieniono mu na areszt domowy, w trakcie którego zmarł w 1998 roku. Zob. T. Czekalski, *Bulgaria*, op. cit., s. 262, 273, 343–344.



**KOMITET CENTRALNY (KC)** – organ kierowniczy partii komunistycznej sprawujący władzę zarówno w partii (między jej kolejnymi zjazdami), jak i w kraju. Na czele KC stał sekretarz generalny (często za swoim radzieckim pierwowzorem określany mianem *genseka*), będący w tym okresie najważniejszą osobą w państwie.

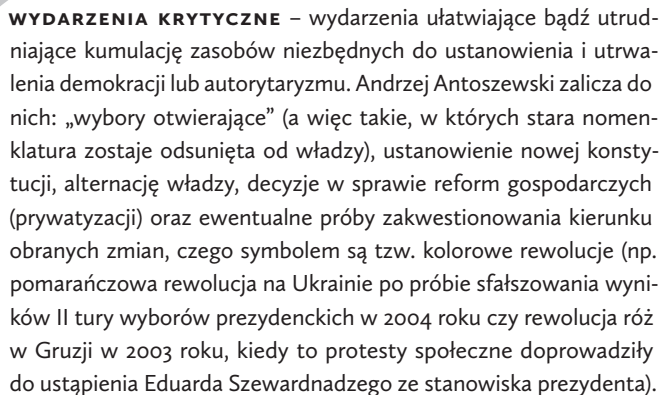
Wydarzenie to miało w opinii badaczy charakter przewrotu pałacowego czy też salonowego spisku w łonie BKP i – co warto podkreślić – odbyło się za aprobatą radzieckiego przywódcy Michaiła Gorbaczowa<sup>11</sup>. Sama zaś data ustąpienia Żiwkowa jest przez zdecydowaną większość badaczy uznawana za symboliczny koniec komunizmu w Bułgarii. Nieco inne zdanie ma Adam Burakowski, który uważa, że sprawa jest znacznie bardziej skomplikowana, niż można by sądzić na pierwszy rzut oka. Twierdzi on, że należy również brać pod uwagę kilka innych wydarzeń, takich jak np.: powstanie Związku Sił Demokratycznych (SDS), pierwsze wolne i rywalizacyjne wybory w czerwcu 1990 roku (wybierano w nich konstytuante), uchwalenie konstytucji w lipcu 1991 roku, sprawowanie władzy przez rząd Filipa Dimitrowa (1991–1992) i jego zakończone fiaskiem próby dekomunizacji (często określanej mianem nieprzemyślanej)<sup>12</sup>, a nawet akcesję Bułgarii do Unii Europejskiej (co nastąpiło przecież dopiero w 2007 roku)<sup>13</sup>, które za Andrzejem Antoszewskim możemy zaklasyfikować jako tzw. wydarzenia krytyczne, a więc według opinii tego badacza ułatwiające bądź utrudniające „kumulację zasobów niezbędnych do ustanowienia i utrwalenia demokracji lub autorytaryzmu”<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> G. Karasimeonov, *Bulgaria's new party...*, op. cit., s. 255.

<sup>12</sup> Zob. T. Czekalski, *Bulgaria*, op. cit., s. 273.

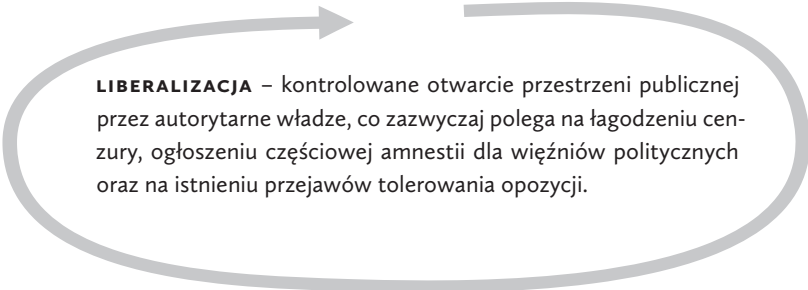
<sup>13</sup> A. Burakowski, A. Gubrynowicz, P. Ukielski, *1989 – Jesień...*, op. cit., s. 339.

<sup>14</sup> Zob. A. Antoszewski, *Wyboista droga ku demokracji i autorytaryzmowi w świecie pokomunistycznym*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16, s. 10.



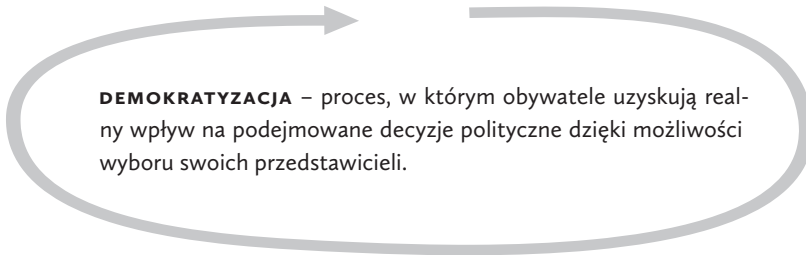
**WYDARZENIA KRYTYCZNE** – wydarzenia ułatwiające bądź utrudniające kumulację zasobów niezbędnych do ustanowienia i utrwalenia demokracji lub autorytaryzmu. Andrzej Antoszewski zalicza do nich: „wybory otwierające” (a więc takie, w których stara nomenklatura zostaje odsunięta od władzy), ustanowienie nowej konstytucji, alternację władzy, decyzje w sprawie reform gospodarczych (prywatyzacji) oraz ewentualne próby zakwestionowania kierunku obranych zmian, czego symbolem są tzw. kolorowe rewolucje (np. pomarańczowa rewolucja na Ukrainie po próbie sfałszowania wyników II tury wyborów prezydenckich w 2004 roku czy rewolucja róż w Gruzji w 2003 roku, kiedy to protesty społeczne doprowadziły do ustąpienia Eduarda Szewardnadzego ze stanowiska prezydenta).

Po odsunięciu od władzy Żiwkova wydarzenia nabrały tempa. Grupa reformatorów w Bułgarskiej Partii Komunistycznej zaczęła domagać się rehabilitacji więźniów politycznych i oskarżała byłego *genseka* o doprowadzenie do politycznego i gospodarczego kryzysu kraju. Jednak ich ówczesnym zamierzeniem było jedynie przeprowadzenie liberalizacji systemu, a nie jego demokratyzacja, bowiem nawet reformatorsko zorientowani działacze BKP chcieli utrzymania kierowniczej roli partii, co sprawiało – jak podkreśla Maria Spirowa – że z bułgarskiej perspektywy dokonanie zmian podobnych do tych, jakie następowały wtedy w Polsce czy w Czechosłowacji, wciąż wydawało się mało prawdopodobne<sup>15</sup>.



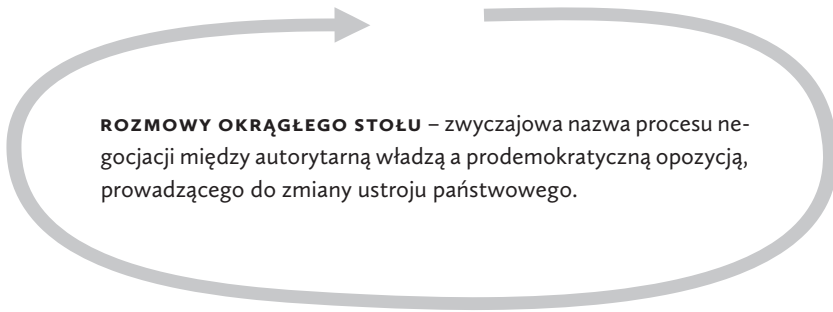
**LIBERALIZACJA** – kontrolowane otwarcie przestrzeni publicznej przez autorytarne władze, co zazwyczaj polega na łagodzeniu cenzury, ogłoszeniu częściowej amnestii dla więźniów politycznych oraz na istnieniu przejawów tolerowania opozycji.

<sup>15</sup> M. Spirova, *The Bulgarian Socialist...*, op. cit., s. 485; eadem, *Bulgaria po 1989 roku*, tłum. M. Gałąska [w:] *Polityka Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 roku*, red. S.P. Ramet, Warszawa 2012, s. 440.



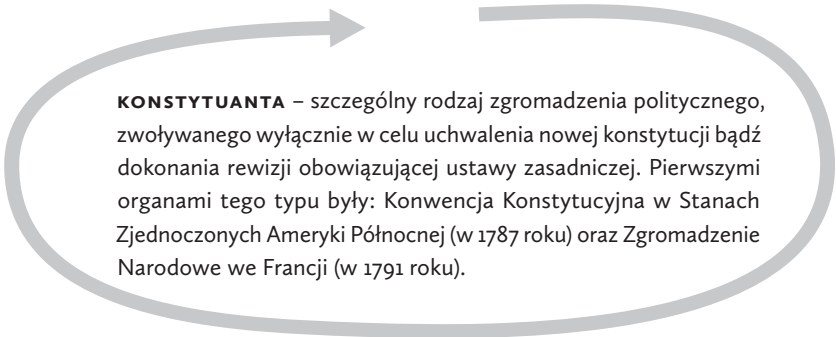
W styczniu 1990 roku do obowiązującej wówczas konstytucji, uchwalonej jeszcze w 1971 roku, wprowadzono artykuł gwarantujący zasadę pluralizmu politycznego, usunięto natomiast przepis o kierowniczej roli partii komunistycznej (która zresztą w marcu 1990 roku, w następstwie wewnątrzpartyjnego referendum, przekształciła się w Bułgarską Partię Socjalistyczną – BPS, Bułgarska Socialisticzeska Partija). Strona rządowa podjęła tzw. rozmowy okrągłego stołu z opozycyjnym Związkiem Sił Demokratycznych, dotyczące przeprowadzenia wolnych, rywalizacyjnych wyborów do konstytuandy. Zgodnie z tradycją prawną państwa na cześć organu, który uchwalił pierwszą bułgarską ustawę zasadniczą, tzw. Konstytucją Tyrnowską z 1879 roku, konstytuanta nosiła imię Wielkiego Zgromadzenia Narodowego. W wyniku rozmów okrągłego stołu, trwających od stycznia do maja 1990 roku, rządzący wprowadzili dalsze poprawki do Konstytucji z 18 maja 1971 roku, m.in. dotyczące gwarancji poszanowania praw człowieka i zakazu działalności BKP na terenie zakładów pracy (tzw. nowela styczniowa). Ponadto zdecydowano o odpolitycznieniu wojska, policji, sądownictwa oraz służby dyplomatycznej. Następnie, na podstawie tzw. noweli kwietniowej z 3 kwietnia 1990 roku, zlikwidowano Radę Państwa, a urząd jej Przewodniczącego przekształcono w urząd Prezydenta. Dokonano również zmian w sferze ustroju społeczno-ekonomicznego poprzez uzupełnienie ustawy zasadniczej o przepis, iż system ekonomiczny państwa opiera się na różnych postaciach własności (a więc zarówno państwowej, jak i prywatnej), oraz o wprowadzenie zasad wolności gospodarczej i konkurencji<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Zob. M. Spirova, *The Bulgarian Socialist...*, op. cit., s. 485; J. Karp, M. Grzybowski, *System polityczny Bułgarii*, Warszawa 2002, s. 14–15; J. Karp, *Wstęp [w:] Konstytucja Republiki Bułgarii*, tłum. H. Karpińska, Warszawa 2012, s. 11; T. Czekalski, *Bułgaria*, op. cit., s. 265–266; B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *System polityczny Bułgarii [w:] Systemy*



**ROZMOWY OKRĄGŁEGO STOŁU** – zwyczajowa nazwa procesu negocjacji między autorytarną władzą a prodemokratyczną opozycją, prowadzącego do zmiany ustroju państwowego.

Efektem negocjacji między Bułgarską Partią Socjalistyczną i Związkiem Sił Demokratycznych było też wyznaczenie terminu wyborów do konstytuanty. W myśl porozumień odbyły się one 10 czerwca 1990 roku. Z uwagi na dominującą pozycję rządzącej BSP udało się jej podczas rozmów przeformować korzystne dla siebie rozwiązania dotyczące prawa wyborczego, w tym mieszany system wyborczy, w którym po 200 deputowanych miało być wybieranych z zastosowaniem formuły większościowej (korzystnej dla partii dysponującej zorganizowanymi strukturami lokalnymi) i proporcjonalnej, przy czym szanse kandydatów opozycji osłabiał w tym wypadku wymóg przekroczenia czteroprocentowego progu wyborczego. Ponadto, mimo obiekcji opozycyjnego SDS, BSP zdecydowała się na szybkie wyznaczenie terminu wyborów, co ze względu na jej prężnie działające struktury terenowe, jakich nie miało w tym okresie żadne inne ugrupowanie, już na starcie stawiało ją w uprzywilejowanej pozycji. Byli komuniści z Bułgarskiej Partii Socjalistycznej zdobyli aż 211 mandatów, a więc dysponowali bezwzględną większością w konstytuancie, co sprawiło, że wynik tych wyborów jest wskazywany jako swoiste odstępstwo od normy (*deviant case*) na tle innych państw regionu. Poza Bułgarią ekskomunistom udało się bowiem wygrać pierwsze wolne wybory jedynie w Albanii, Serbii i Czarnogórze. Drugą siłą w konstytuancie stał się Związek Sił Demokratycznych, który dysponował 14 mandatami. W listopadzie 1990 roku konstytuanta zdecydowała o zmianie zarówno nazwy państwa (na Republikę Bułgarii), jak i jego symboli. Jednak najważniejszym efektem jej prac i istotnym elementem procesu demokratycznej transformacji Bułgarii było uchwalenie nowej ustawy zasadniczej.



**KONSTYTUANTA** – szczególny rodzaj zgromadzenia politycznego, zwoływanego wyłącznie w celu uchwalenia nowej konstytucji bądź dokonania rewizji obowiązującej ustawy zasadniczej. Pierwszymi organami tego typu były: Konwencja Konstytucyjna w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej (w 1787 roku) oraz Zgromadzenie Narodowe we Francji (w 1791 roku).

## 4.2. Konstytucja Republiki Bułgarii z 12 lipca 1991 roku

Ustawa zasadnicza Republiki Bułgarii uchwalona została 12 lipca 1991 roku – niewiele ponad rok po pierwszych wolnych, rywalizacyjnych wyborach. Według opinii licznych badaczy uznawana jest ona za pierwszą konstytucję przyjętą w postkomunistycznej Europie opartą na zasadach demokratycznego państwa prawa<sup>17</sup>. Definiuje ona ustrój państwa jako republikę parlamentarną (art. 1)<sup>18</sup> oraz stanowi, iż Bułgaria jest jednolitym państwem, w którym istnieje samorząd lokalny, nie dopuszcza się jednak wydzielenia autonomicznych jednostek terytorialnych (art. 2)<sup>19</sup>. Z uwagi na czas przyjęcia bułgarskiej Konstytucji można przypuszczać, iż motywacją do wprowadzenia niniejszego przepisu była obawa przed ewentualnym wystąpieniem wśród członków mniejszości (głównie skoncentrowanych regionalnie Turków) tendencji separatystycznych, podobnych do tych, jakie można było wówczas obserwować w federacji jugosłowiańskiej. W dokonanej w 2005 roku nowelizacji Konstytucji podkreślono znaczenie integracji z Unią Europejską poprzez dodanie przepisu, który stanowi, iż „Republika Bułgarii uczestniczy w budowie i rozwoju UE” (art. 3)<sup>20</sup>.

Do najważniejszych zasad prawnoustrojowych bułgarskiej ustawy zasadniczej, mających swoje źródło w konstytucjonalizmie państw zachodnioeuropejskich<sup>21</sup>, należy zaliczyć: zasadę suwerenności narodu (art. 1 ust. 2)<sup>22</sup>,

<sup>17</sup> Zob.: M. Bankowicz, *Transformacje...*, op. cit., s. 26; J. Karp, *Wstęp...*, op. cit., s. 11–12.

<sup>18</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, tłum. H. Karpińska, Warszawa 2012, s. 53.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> J. Karp, *Wstęp*, op. cit., s. 12.

<sup>22</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit. s. 53.



zasadę państwa prawa (art. 4)<sup>23</sup> oraz zasadę trójpodziału władzy (art. 8)<sup>24</sup>. W myśl przepisów Konstytucji naród sprawuje swoją władzę bezpośrednio oraz przez organy przewidziane w ustawie zasadniczej. Chociaż w Konstytucji zagwarantowano instytucję referendum, które może być przeprowadzone zarówno na wniosek parlamentu, jak i prezydenta, a prawo do inicjatywy w sprawie przeprowadzania referendum zapewniono grupie 500 000 obywateli (wcześniej wystarczyło 300 000 podpisów), co umożliwia bezpośrednie sprawowanie władzy przez naród (suwerena), to jednak dotychczas instytucja ta została wykorzystana jedynie raz, i to nie jak można by przypuszczać w sprawie zasięgnięcia opinii suwerena odnośnie do akcesji państwa do Unii Europejskiej. Jedyne referendum w ciągu ostatniego ćwierćwiecza odbyło się w Bułgarii w styczniu 2013 roku, z inicjatywy Bułgarskiej Partii Socjalistycznej (pod wnioskiem podpisało się ponad 700 000 mieszkańców; po weryfikacji podpisów potwierdzono prawdziwość ponad 540 000), kiedy to Bułgarzy zdecydowali o przyszłości energii nuklearnej w Bułgarii. Choć rozwój energetyki jądrowej poparło ponad 60% głosujących, to jednak z uwagi na to, iż udział w referendum wzięło zaledwie 20% uprawnionych do głosowania, czyli trzykrotnie mniej niż wynosi wymagana większość, okazało się ono nieważne. Duże kontrowersje wzbudził też fakt, iż parlament arbitralnie przeformułował pytanie z wniosku obywatelskiego, wykreślając z jego pierwotnej wersji: „Czy aprobujesz rozwój energetyki jądrowej w Bułgarii poprzez budowę nowej elektrowni jądrowej w Belene?”, nazwę tego miasta<sup>25</sup>.

Ponadto w Konstytucji Republiki Bułgarii wyraźnie podkreślono (art. 1), iż realizowanie zasady suwerenności narodu nie może zostać zawłaszczone przez żadną jego część tudzież partię polityczną lub inną organizację (tzw. zasada suwerenności narodu w sensie negatywnym)<sup>26</sup>.

W myśl przepisów Konstytucji państwo „gwarantuje życie, godność i prawa jednostki oraz tworzy warunki swobodnego rozwoju człowieka

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 54.

<sup>25</sup> Inicjatywa BSP była odpowiedzią na wycofanie się w 2012 roku ówczesnego rządu premiera Bojko Borisowa z budowy nowej elektrowni w Belene (co popierali socjaliści). Borisow uznał to za zbyt kosztowną inwestycję i zaproponował w zamian rozbudowę elektrowni działającej w Kozłoduju. Zob. R. Kolarova, M. Spirova, *Bulgaria*, „European Journal of Political Research. Political Data Yearbook” 2013, t. 52, nr 1, s. 37.

<sup>26</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 53; J. Karp, *Wstęp*, op. cit., s. 13.

i społeczeństwa obywatelskiego”, co, jak wskazuje konstytucjonalista Janusz Karp, świadczy o tym, iż ustrojodawca nie ograniczył się do formalnego określenia zasady rządów prawa, lecz także podkreślił jej materialny aspekt, co oznacza, iż organy władzy publicznej nie tylko zostały zobligowane do przestrzegania obowiązujących procedur i przepisów, ale również powinny one kierować się w ich interpretacji ideą praw człowieka<sup>27</sup>.

Trzecia z najważniejszych zasad prawnoustrojowych, wyrażona w art. 8 ustawy zasadniczej, stanowi, iż władza państwowa dzieli się na trzy podmioty: legislatywę (której emanacją jest Zgromadzenie Narodowe), egzekutywę (uosabianą przez Prezydenta i rząd) oraz władzę sądowniczą, sprawowaną przez niezawisłe sądy<sup>28</sup>. Wprowadzenie tej zasady, charakterystycznej dla zakorzenionych demokracji, jest według politologa Marka Bankowicza „wielce wymowne, ponieważ podkreśla zerwanie z obowiązującą w okresie komunistycznym formułą jednolitości władzy”<sup>29</sup>. Z kolei J. Karp dodaje, iż w funkcjonującym w Bułgarii modelu trójpodziału władzy widoczne są wpływy amerykańskiej zasady hamulców i równoważników (*checks and balances*), czego najbardziej wyraźnym (choć niejedynym) przykładem jest w jego opinii zakaz łączenia mandatu deputowanego ze stanowiskiem w rządzie. Inne przykłady to: brak inicjatywy ustawodawczej dla głowy państwa, możliwość wetowania przez Prezydenta ustaw Zgromadzenia Narodowego, a także istnienie stanowiska Wiceprezydenta, niewystępującego w żadnym innym państwie środkowoeuropejskim<sup>30</sup>.

Spośród kolejnych zasad ustrojowych, charakterystycznych dla reżimów demokratycznych, a wyrażonych również w bułgarskiej ustawie zasadniczej, warto jeszcze wspomnieć o zapewnieniu wolności wyznania oraz rozdziale Kościoła od państwa, przy czym równocześnie podkreślono, iż tradycyjną religią w Bułgarii jest prawosławie (art. 13)<sup>31</sup>. Mimo przyjęcia w ustawie zasadniczej zasady rozdziału Kościoła od państwa politykom nie zawsze udawało się zachować bezstronność w kwestiach religijnych. W 1992 roku działająca przy rządzie komisja ds. kościelnych pozbawiła godności urzędującego patriarchę Maksyma, uznawszy, że o jego wyborze na to stanowisko

<sup>27</sup> J. Karp, *Wstęp*, op. cit., s. 14.

<sup>28</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 54.

<sup>29</sup> M. Bankowicz, *Transformacje...*, op. cit., s. 28.

<sup>30</sup> J. Karp, *Wstęp*, op. cit., s. 14.

<sup>31</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 55.

w 1971 roku przesądziły naciski ówczesnych władz. Patriarcha nie zaaprobował jednak tej decyzji, a Sąd Konstytucyjny orzekł, iż jest ona niezgodna z konstytucją. W konflikt mocno zaangażowali się politycy dwóch najsilniejszych wówczas ugrupowań – Bułgarskiej Partii Socjalistycznej (BSP), którzy wspierali patriarchę Maksyma, oraz Związku Sił Demokratycznych (SDS), którzy z kolei popierali rozłamowców i wybranego przez nich w 1996 roku na patriarchę Pimena. Trwająca do 2004 roku schizma w bułgarskim Kościele prawosławnym, zakończona delegalizacją działalności rozłamowców, wpłynęła na obniżenie autorytetu Cerkwi w społeczeństwie<sup>32</sup>.

Znaczące miejsce w Konstytucji poświęcono także unormowaniom dotyczącym ustroju gospodarczego. W tym zakresie bułgarska ustawa zasadnicza gwarantuje przede wszystkim: wolność gospodarowania (art. 19)<sup>33</sup>, równe prawa dla wszystkich obywateli i osób prawnych do prowadzenia działalności gospodarczej, zapobieganie nieuczciwej konkurencji oraz ochronę praw konsumenta (art. 19 ust. 2), nienaruszalność własności prywatnej (art. 17 ust. 3), jak również prawo jej dziedziczenia (art. 19 ust. 1)<sup>34</sup>.

W celu zapewnienia stabilności wprowadzonego przez Konstytucję ustroju państwa, co jest szczególnie istotne, ale jak często pokazuje praktyka – trudno osiągalne w młodych demokracjach, ustrojodawca przewidział dość skomplikowaną procedurę zmiany tudzież nowelizacji ustawy zasadniczej. Projekty zmiany bądź uzupełnienia Konstytucji muszą uzyskać poparcie kwalifikowanej większości (3/4 w pierwszym cyklu głosowań lub ewentualnie 2/3 w ich II turze, odbywającej się po upływie 2–5 miesięcy), przy czym za każdym razem przeprowadza się trzy głosowania w ciągu trzech kolejnych dni. Jeszcze trudniejsza jest procedura całkowitej zmiany ustawy zasadniczej (rozdz. X)<sup>35</sup>. Trzeba jednak zauważyć, iż mimo wprowadzenia tak skomplikowanych i rygorystycznych wymogów Konstytucja Republiki Bułgarii była do tej pory aż sześciokrotnie nowelizowana. Warto w tym kontekście wspomnieć o poprawkach z 2005 roku, wiążących się z dostosowaniem przepisów do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej, oraz tych z 2007 roku, dotyczących reformy sądownictwa, przeprowadzanej w dużej mierze właśnie pod naciskiem UE. Istotnym efektem tej nowelizacji było

<sup>32</sup> T. Czekalski, *Bulgaria*, op. cit., s. 291, 319–322.

<sup>33</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 56.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 109–111.

wzmocnienie niezależności wysokich funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, zwiększenie władzy Prokuratora Generalnego, a także przekazanie części dotychczasowych uprawnień Naczelnej Rady Sądownictwa ministrowi sprawiedliwości<sup>36</sup>.

### **4.3. Aparat państwowy – implementacja trójpodziału władz**

#### **4.3.1. Władza ustawodawcza (legislatywa). Zgromadzenie Narodowe – jednoizbowy parlament**

Władza ustawodawcza w Bułgarii należy do Zgromadzenia Narodowego (Narodno Sybranie)<sup>37</sup>, które w myśl ustawy zasadniczej sprawuje także kontrolę parlamentarną (art. 62)<sup>38</sup>. Bułgarski parlament jest organem jednoizbowym, w skład którego wchodzi 240 deputowanych wybieranych na czteroletnią kadencję (art. 63–64)<sup>39</sup>. W czasie piastowania mandatu deputowani są chronieni immunitetem formalnym, a więc nie mogą oni zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej za działania związane ze sprawowaniem mandatu (np. za wyrażane opinie lub sposób głosowania), i materialnym, co oznacza, iż podlegają oni w trakcie wykonywania mandatu ograniczonej odpowiedzialności prawnej (art. 69–70). Poza przypadkiem zatrzymania parlamentarzysty w chwili popełnienia przestępstwa zatrzymanie wymaga zgody Zgromadzenia Narodowego (art. 70)<sup>40</sup>. Konstytucja nakłada natomiast na deputowanych obowiązek reprezentowania całego narodu, a nie tylko swoich wyborców (art. 67). Czynne prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, zaś bierne – obywatelom, którzy ukończyli 21 lat i nie mają żadnego innego obywatelstwa oraz nie są ubezwłasnowolnieni tudzież nie odbywają kary więzienia

<sup>36</sup> M. Spirova, *Bułgaria po 1989 roku...*, op. cit., s. 446.

<sup>37</sup> Stanowi to powrót do historycznej nazwy parlamentu w Bułgarii, obowiązującej od czasu uchwalenia Konstytucji Tyrnowskiej w 1879 roku do chwili wprowadzenia komunistycznej konstytucji z grudnia 1947 roku, kiedy to parlament został przemianowany na Zgromadzenie Ludowe.

<sup>38</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 73.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 74.

(art. 65)<sup>41</sup>. Mandat parlamentarny jest niepołączalny z żadną inną funkcją państwową (art. 68 ust. 1)<sup>42</sup>, w tym z funkcją pełnioną w Radzie Ministrów (art. 68 ust. 2)<sup>43</sup>, co, jak podkreśla Janusz Karp, świadczy o wpływie na bułgarską ustawę zasadniczą amerykańskiej formuły hamulców i równoważników (*checks and balances*)<sup>44</sup>.

Parlament funkcjonuje w trybie ciągłym. Do 2007 roku obowiązywał przepis uzależniający prawomocność jego pracy od obecności podczas obrad co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, co często było wykorzystywane jako instrument politycznych nacisków. Obecnie ten wymóg dotyczy jedynie otwarcia nowej sesji oraz uchwalania ustaw. Zresztą sama procedura uchwalania ustaw zawiera jeden ciekawy i rzadko spotykany element, a mianowicie konieczność dwukrotnego głosowania przeprowadzanego na oddzielnych posiedzeniach (art. 88 ust. 1)<sup>45</sup>, co ma uchronić deputowanych przed nazbyt pochopnym podejmowaniem decyzji.

Do podstawowych uprawnień parlamentu należą: stanowienie prawa i sprawowanie kontroli nad rządem (art. 62)<sup>46</sup>. Pierwszą z tych funkcji Zgromadzenie Narodowe realizuje przede wszystkim poprzez uchwalanie i zmianę obowiązujących ustaw, ustalanie stawek podatkowych oraz uchwalanie budżetu państwa tudzież składanie sprawozdań z jego wykonania (art. 84 ust. 1–3)<sup>47</sup>. Przy tym prawo inicjatywy ustawodawczej mają dwa podmioty – deputowani oraz rząd, zaś prawo wniesienia projektu ustawy budżetowej przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów (art. 87)<sup>48</sup>. Ponadto parlament podejmuje uchwały w sprawie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, zarządza wybory na stanowisko Prezydenta oraz powołuje i odwołuje premiera i na jego wniosek także członków Rady Ministrów (art. 84 ust. 4–6)<sup>49</sup>. Ponadto do uprawnień kreacyjnych parlamentu należy zaliczyć prawo do powoływania zwierzchników Bułgarskiego Banku Narodowego

---

<sup>41</sup> Ibidem, s. 73.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 74.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> J. Karp, *Wstęp*, op. cit., s. 14.

<sup>45</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 79.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 73.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 77.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 79.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 77.

i członków innych instytucji określonych ustawą (art. 84 ust. 8)<sup>50</sup>. Zgromadzenie Narodowe podejmuje też decyzje w sprawach wypowiedzenia wojny bądź zawarcia pokoju oraz wydaje zgodę na wysłanie i użycie bułgarskiej armii poza granicami kraju, a na wniosek głowy państwa ogłasza stan wojenny lub nadzwyczajny (art. 84 ust. 10–12)<sup>51</sup>.

Mechanizmami wykonywania funkcji kontrolnej nad rządem są zapytania i interpelacje (art. 90) oraz procedura głosowania wotum nieufności dla rządu (art. 89), które w Bułgarii ma charakter kolegialny, czyli może dotyczyć wyłącznie całego gabinetu, a nie pojedynczych ministrów, jak to ma miejsce w Polsce. Przewidziano dwie możliwości wysunięcia wniosku w tej kwestii. Po pierwsze, Rada Ministrów może zwrócić się do Zgromadzenia Narodowego z prośbą o wyrażenie wotum zaufania zarówno dla całościowej polityki rządu, jak i dla konkretnej sprawy (art. 112). Decyzje w tej materii podejmowane są większością głosów w obecności ponad połowy deputowanych. Jeśli rząd nie uzyska wotum zaufania, premier podaje swój gabinet do dymisji (art. 112)<sup>52</sup>. Ponadto 1/5 deputowanych może wystąpić z wnioskiem o głosowanie wotum nieufności dla rządu. Sama procedura głosowania pozostaje bez zmian, czyli za wnioskiem musi się opowiedzieć ponad połowa ustawowego składu parlamentu. Jeśli wniosek zostanie odrzucony, to kolejny, z tym samym uzasadnieniem, może być zgłoszony po upływie sześciu miesięcy (art. 89)<sup>53</sup>. Do połowy lat dziewięćdziesiątych, czyli w okresie, w którym Zgromadzenie Narodowe było niemal w równym stopniu dzielone przez Bułgarską Partię Socjalistyczną i Związek Sił Demokratycznych, instytucja wotum nieufności stanowiła niebezpieczną broń w politycznej walce między partiami<sup>54</sup>. Jednak rekordzistą pod względem liczby „przetrwanych” głosowań wotum nieufności był koalicyjny gabinet kierowany przez Płamena Oreszarskiego, który w trakcie trwającego za ledwie 14 miesięcy mandatu aż czterokrotnie poddawano tej procedurze. Ostatni raz doszło do tego w maju 2013 roku (dwa miesiące przed podaniem się Oreszarskiego do dymisji), kiedy to deputowani kwestionowali politykę

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 77–78.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 90.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 80.

<sup>54</sup> J.K. Hass, *Republic of Bulgaria* [w:] *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, red. N. Schlager, J. Weisblatt, wyd. 4, New York 2010, s. 184.

energetyczną rządu. Dla porównania, poprzedni, mniejszościowy gabinet premiera Bojko Borisowa (z partii Obywatele dla Europejskiego Rozwoju Bułgarii – GERB), rządzący w latach 2009–2013, przetrwał wprawdzie pięć takich głosowań, ale odbywały się one w okresie czterech lat.

#### **4.3.2. Władza wykonawcza. Dualizm egzekutywy: Prezydent i Rada Ministrów**

Władza wykonawcza w państwie jest dzielona między Prezydenta i Radę Ministrów, których relacje są asymetryczne, na korzyść rządu. Warto przy tym wspomnieć, że urząd Prezydenta został wprowadzony do bułgarskiego porządku konstytucyjnego dopiero w 1990 roku. Przed II wojną światową funkcję głowy państwa pełnił car<sup>55</sup>. Ostatnim władcą noszącym ów tytuł był Symeon II Saksoburggotski (urodzony w 1937 roku), oficjalnie panujący w latach 1943–1946 (choć z uwagi na wiek cara władzę w jego imieniu sprawowała wówczas Rada Regencyjna)<sup>56</sup>, który po powrocie z wieloletniej emigracji pełnił w latach 2001–2005 funkcję premiera Bułgarii.

Na mocy przepisów Konstytucji z 1991 roku prezydenci Bułgarii są wybierani w wyborach powszechnych (co zresztą stanowi częste odstępstwo od zasad demokracji parlamentarnej w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej) i uosabiają oni w myśl Konstytucji jedność narodu (art. 92)<sup>57</sup>. Jednak ich kompetencje są wyraźnie ograniczone, a funkcje – w dużej mierze reprezentacyjne, choć, jak zauważa Maria Spirowa, kolejni prezydenci często odgrywali istotną rolę w krajowej polityce<sup>58</sup>. Do podstawowych prerogatyw Prezydenta Bułgarii należy reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych (art. 92), z czego wynikają kompetencje do zawierania umów międzynarodowych w przypadkach określonych ustawą (art. 98 ust. 3) oraz mianowania i odwoływania, na wniosek rządu, szefów bułgarskich przedstawicielstw dyplomatycznych (art. 98 ust. 6)<sup>59</sup>. Do klasycznych uprawnień głowy państwa można natomiast zaliczyć prawo Prezydenta do nadawania i przywracania

<sup>55</sup> J. Karp, *Wstęp*, op. cit., s. 33.

<sup>56</sup> T. Czekalski, *Bułgaria*, op. cit., s. 179–180.

<sup>57</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 83.

<sup>58</sup> M. Spirova, *Bulgaria* [w:] Freedom House, *Nations in Transit 2015*, s. 168, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/bulgaria> (dostęp: 4.07.2015).

<sup>59</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 84–85.

obywatelstwa oraz wyrażania zgody na jego zrzeczenie się (art. 98 ust. 9). Ponadto nadaje on ordery i odznaczenia (art. 98 ust. 8)<sup>60</sup>, podejmuje decyzje o azylu oraz prawie łaski tudzież umorzeniu nieściągalnych długów państwowych (art. 98 ust. 10–12). Prezydent pełni także funkcję najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych (art. 100)<sup>61</sup>. W ramach tej grupy uprawnień m.in. przewodniczy on Radzie Konsultacyjnej Bezpieczeństwa Narodowego (art. 100 ust. 3)<sup>62</sup> oraz na wniosek Rady Ministrów mianuje i odwołuje naczelne dowództwo sił zbrojnych, a także zarządza częściową bądź powszechną mobilizację (art. 100 ust. 2 i 4)<sup>63</sup>. Jeśli chodzi o uprawnienia Prezydenta wobec innych organów władzy, to ma on przede wszystkim prawo stosowania weta dla ustaw uchwalanych przez Zgromadzenie Narodowe (art. 101)<sup>64</sup> oraz uczestniczenia w powoływaniu rządu (art. 99)<sup>65</sup>, w tym w określonych w Konstytucji przypadkach ma również prawo powołania rządu tymczasowego, a także rozwiązania parlamentu (art. 99 ust. 5–7)<sup>66</sup>, zarządzania wyborów parlamentarnych i lokalnych (art. 98 ust. 1) oraz mianowania i odwoływania funkcjonariuszy państwowych określonych ustawą (art. 98 ust. 7)<sup>67</sup>.

Zgodnie z przepisami Konstytucji z 1991 roku głowa państwa jest wybierana w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję, z prawem jednej reelekcji (art. 93 ust. 1, art. 95 ust. 1), zaś o ten urząd mogą się ubiegać wyłącznie obywatele Bułgarii, którzy ukończyli 40 lat oraz co najmniej pięć lat mieszkają na terenie kraju (tzw. zasada domicylu; art. 93 ust. 2)<sup>68</sup>. Aby wybory były ważne, musi w nich wziąć udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, a za wybranego kandydata uważa się tego, który uzyskał bezwzględną większość głosów. Jeśli nie uda się to żadnemu z kandydatów, to w terminie siedmiu dni przeprowadzana jest II tura głosowania. Wyboru

---

<sup>60</sup> Ibidem, s. 85.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 86.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> Do odrzucenia prezydenckiego weta potrzebna jest zgoda absolutnej większości deputowanych. Jeśli parlament ponownie przyjmie ustawę, Prezydent jest zobligowany do jej ogłoszenia w terminie siedmiu dni (art. 101). Zob. ibidem.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 85–86.

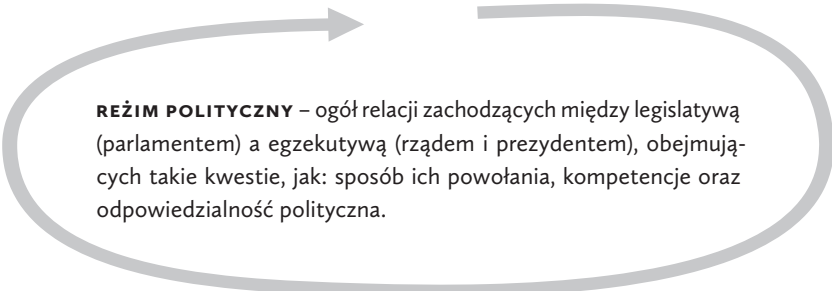
<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 85.

<sup>68</sup> Ibidem, s. 83.



dokonuje się spośród dwóch osób, które zdobyły największe poparcie w poprzedniej turze. Aby wygrać wybory, trzeba uzyskać bezwzględną większość głosów.



**REŻIM POLITYCZNY** – ogół relacji zachodzących między legislatywą (parlamentem) a egzekutywą (rządem i prezydentem), obejmujących takie kwestie, jak: sposób ich powołania, kompetencje oraz odpowiedzialność polityczna.

Jak już wcześniej wspomniano, za charakterystyczną cechę bułgarskiego systemu politycznego, odróżniającą Bułgarię od innych państw w regionie, należy uznać to, że w wyborach są równocześnie wybierani – na wzór amerykański – Prezydent wraz z Wiceprezydentem (art. 94)<sup>69</sup>. Jest to o tyle ciekawe, że poza reżimami prezydenckimi funkcja Wiceprezydenta właściwie nie występuje. Bułgarska ustawa zasadnicza nie przewiduje specjalnych uprawnień dla Wiceprezydenta. Jego uprawnienia są normowane na podstawie prezydenckiego dekretu, przy czym Konstytucja wyraźnie stanowi, iż ich scedowanie może dotyczyć wyłącznie działań wymienionych w art. 98 ust. 7, 9, 10 i 11. Na przykład urzędująca obecnie wiceprezydent Margarita Popowa została upoważniona na mocy dekretu z 23 stycznia 2012 roku przez prezydenta Rosena Plewneliewa do nadawania i przywracania obywatelstwa oraz wyrażania zgody na jego zrzeczenie się (art. 98 ust. 9), przyznawania azylu (art. 98 ust. 10) i do stosowania prawa łaski (art. 98 ust. 11)<sup>70</sup>. Podobnie jak jej poprzednik z BSP Angeł Marin nie uzyskała prawa do mianowania i odwoływania funkcjonariuszy państwowych (art. 98 ust. 7). Przed objęciem urzędu zarówno Prezydent, jak i Wiceprezydent są zobligowani do zrzeczenia się członkostwa w partii politycznej, do której należeli. Konstytucja zakazuje im też pełnienia innych funkcji państwowych, społecznych i gospodarczych (art. 95 ust. 2)<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 83.

<sup>70</sup> Zob. <http://www.president.bg/cat20/Vice-President-Constitutional-powers/> (dostęp: 2.07.2015).

<sup>71</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 84.

Urząd Prezydenta Bułgarii po 1990 roku sprawowało dotychczas pięć osób. Dwóm z tych polityków udało się wywalczyć reelekcję, ale żaden z nich nie zdołał zrobić tego w pierwszej turze głosowania. Byli to: Żelju Żelew (1990–1992 i 1992–1997), wywodzący się z opozycyjnego Związku Sił Demokratycznych (SDS), oraz Georgi Pyrwanow (2002–2012), popierany przez główną kontrkandydatkę SDS – Bułgarską Partię Socjalistyczną (BSP). Wypada dodać, że pierwszego prezydenta Bułgarii, Petyra Mładenowa, wybrali na tę funkcję w kwietniu 1990 roku członkowie jeszcze komunistycznego Zgromadzenia Ludowego (szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 1).

Tabela 1. Prezydenci Bułgarii (1990–2015)

Prezydent	Data objęcia urzędu	Data zakończenia kadencji	Przynależność partyjna	Sposób wyboru
Petyr Mładenow	3.04.1990	07.1990	Komunistyczna Partia Bułgarii, BSP	wybór przez Zgromadzenie Ludowe
Żelju Żelew	15.11.1990	22.01.1992	SDS	wybór przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe
Żelju Żelew	22.01.1992	22.01.1997	SDS	wybory powszechne
Petyr Stojanow	22.01.1997	22.01.2002	SDS	wybory powszechne
Georgi Pyrwanow	22.01.2002	22.01.2012	BSP	wybory powszechne
Rosen Plewneliew	22.01.2012	–	GERB	wybory powszechne

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.president.bg/cat73/Presidents-of-the-Republic-of-Bulgaria/> (dostęp: 1.07.2015).

Również jego następcą, Żelju Żelew, na pierwszą kadencję został wybrany przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe (w sierpniu 1990 roku), a za drugim razem – w wyborach powszechnych przeprowadzonych w 1992 roku. Funkcję głowy państwa pełnił także Petyr Stojanow (1997–2002), wspierany przez SDS. Obecnie urzędujący prezydent, wywodzący się z partii Obywatele dla Europejskiego Rozwoju Bułgarii (GERB – Graždani za Ewropejsko Razwitiie na Byłgarija) Rosen Plewneliew, został wybrany na ten urząd w październiku 2011 roku, kiedy to rząd tworzyła jego formacja GERB. Gdy rok później, po przedterminowych wyborach, powstała lewicowa koalicja, której trzon stanowili socjaliści, Plewneliew bardzo szybko popadł w konflikt z nowym premierem Płamenem Oreszarskim. Kością niezgody było zachowanie się prezydenta w czasie trwających kilka miesięcy protestów społecznych w 2013 roku, sprowokowanych kontrowersyjną nominacją nowego premiera, o czym jeszcze będzie mowa. Prezydent Plewneliew wyraził wówczas swoje poparcie dla demonstrantów domagających się ustąpienia rządu Oreszarskiego i podkreślił, że dzięki tym protestom „rok 2013 jest rokiem społeczeństwa obywatelskiego w Bułgarii”. W odpowiedzi na działania głowy państwa premier Oreszarski oskarżył Plewneliewa o wykraczanie poza ustawowe kompetencje i o stronnictwo. Podobne zarzuty wysuwali też zwolennicy szefa rządu, którzy z kolei protestowali pod siedzibą prezydenta, zarzucając mu, iż jest marionetką w rękach swojej partii, a jego wsparcie dla demonstrantów domagających się dymisji premiera prowadzi do pogłębienia społecznych podziałów i narusza konstytucyjną zasadę, iż głowa państwa symbolizuje jedność narodu. W mediach pojawiły się wówczas nawet pogłoski, iż BSP będzie próbowała wszcząć procedurę *impeachmentu* Plewneliewa, do czego jednak ostatecznie nie doszło<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Także w czasie sprawowania drugiego mandatu przez prezydenta Pyrwanowa, kiedy rządził on w kohabitacji z populistyczną centroprawicową formacją Bojko Borisowa Obywatele dla Europejskiego Rozwoju Bułgarii (GERB), głowie państwa groziło wszczęcie procedury *impeachmentu*. Pyrwanow popadł wówczas w ostry konflikt z ministrem finansów Simeonem Diankowem, który podczas programu telewizyjnego ośmieszył prezydenta i wysunął przeciw niemu szereg zarzutów. W odpowiedzi na to prezydent domagał się przedstawienia dowodów bądź dymisji ministra, a postulat ten był także wspierany przez socjalistów, z których ugrupowania wywodził się Pyrwanow. Wkrótce po programie doszło z inicjatywy Diankowa do spotkania z prezydentem, po czym Pyrwanow niezwłocznie opublikował transkrypcję ich rozmowy na swojej

Prezydent i wiceprezydent Bułgarii nie ponoszą odpowiedzialności politycznej za swoje działania w trakcie wykonywania mandatu, z wyjątkiem dopuszczenia się przez nich zdrady stanu lub naruszenia konstytucji. Jak podkreśla konstytucjonalista Janusz Karp, rzadko spotykanym w ustawach zasadniczych rozwiązaniem jest przyznanie głowie państwa bułgarskiego immunitetu chroniącego prezydenta i wiceprezydenta przed odpowiedzialnością karną w trakcie pięcioletniej kadencji, jak również zagwarantowanie im nietykalności cielesnej, co skutkuje zakazem zatrzymywania ich przez organy ścigania w przypadku popełnienia przez nich czynu zabronionego.

Zdecydowanie silniejszym organem egzekutywy jest bez wątpienia Rada Ministrów, w stosunku do której Konstytucja zakłada domniemanie jej kompetencji w każdej dziedzinie prowadzenia polityki, o ile nie została ona wyraźnie przyznana innemu organowi<sup>73</sup>. Rząd jest organem kolegialnym, który kieruje zarówno wewnętrzną, jak i zagraniczną polityką państwa, zapewnia ład społeczny i bezpieczeństwo narodowe, realizuje ogólne zwierzchnictwo administracji i sił zbrojnych oraz prowadzi politykę finansową państwa (art. 105)<sup>74</sup>. Na mocy nowelizacji Konstytucji z 2005 roku Rada Ministrów została zobligowana do informowania parlamentu o sprawach dotyczących zobowiązań wynikających z członkostwa w UE oraz o uczestnictwie rządu w opracowywaniu i uchwalaniu aktów Unii, z czego składa też sprawozdanie

---

stronie internetowej, co według premiera Bojko Borisowa było rozpoczęciem bezprecedensowej wojny z rządem. Politycy GERB przygotowali wówczas wniosek w sprawie wszczęcia procedury *impeachmentu* prezydenta w związku z naruszeniem przez niego przepisów Konstytucji i zaangażowaniem się w partyjny konflikt, czym złamał zasadę bezstronności działań głowy państwa. Wniosek ów podpisało 162 deputowanych (Konstytucja wymaga, aby był on sygnowany przez co najmniej 1/4 parlamentarzystów), jednak w trakcie głosowania w Zgromadzeniu Narodowym nie uzyskał on wymaganej większości głosów 2/3 deputowanych, a więc nie trafił do rozpatrzenia przez Sąd Konstytucyjny. Zob.: *Bulgaria. Birth of a civil society*, „The Economist” z 21.09.2013, <http://www.economist.com/news/europe/21586571-will-bulgarians-daily-protests-have-lasting-impact-birth-civil-society> (dostęp: 2.07.2015); *Bulgarian Govt ‘Fans’: President Is String-Puppet*, Novinite.Com z 27.08.2013, <http://www.novinite.com/articles/153187/Bulgarian+Govt+%27Fans%27%3A+President+Is+String-Puppet> (dostęp: 2.07.2015); R. Kolarova, M. Spirova, *Bulgaria*, „European Journal of Political Research” 2011, t. 50, nr 7–8, s. 926.

<sup>73</sup> J. Karp, *Wstęp*, op. cit., s. 38.

<sup>74</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 89.

podczas posiedzenia Zgromadzenia Narodowego (art. 105). Dominującą pozycję w rządzie zajmuje Premier, bowiem to on prowadzi i koordynuje politykę swego gabinetu oraz ponosi za nią odpowiedzialność. Ponadto ma możliwość arbitralnego powoływania i dymisjonowania współpracowników (art. 108)<sup>75</sup>. Z uwagi na powyższe, można się spotkać z opinią, iż system ten ma pewne cechy niemieckiego systemu kanclerskiego, na co zwracał uwagę m.in. przywoływany przez Marka Bankowicza czeski badacz Roman Chytil<sup>76</sup>. Członkami rządu mogą być wyłącznie obywatele bułgarscy spełniający kryteria wyboru na deputowanych do Zgromadzenia Narodowego, jednakże – o czym już wspomniano – piastowanie obu tych funkcji jest niepołączalne (art. 68 ust. 2; art. 109)<sup>77</sup>. Jediną kobietą na stanowisku premiera była do tychczas Reneta Indżowa, która od października 1994 do stycznia 1995 roku stała na czele gabinetu tymczasowego, powołanego przez prezydenta Żelju Żelewa po upadku również tymczasowego rządu Ljubena Berowa.

Konstytucja bułgarska przewiduje kilka procedur wyłaniania nowego rządu. Tworzenie gabinetu po wyborach parlamentarnych zaczyna się od przeprowadzenia przez Prezydenta konsultacji z klubami parlamentarnymi, w następstwie czego powierza on misję jego utworzenia osobie wskazanej przez najliczniejszy z klubów (art. 99 ust. 1)<sup>78</sup>, a samo wskazanie jest dla Prezydenta wiążące. Jeśli misja powołania gabinetu nie powiedzie się, głowa państwa przekazuje inicjatywę drugiemu pod względem liczebności klubowi (art. 99 ust. 2). Kiedy i ta procedura skończy się fiaskiem, wówczas głowa państwa przekazuje mandat do tworzenia gabinetu któremuś z mniejszych klubów (art. 99 ust. 3), przy czym nie musi to być koniecznie klub trzeci w kolejności. Jeżeli i w tym przypadku nie zostanie wyłoniony gabinet cieszący się poparciem bezwzględnej większości parlamentarzystów przy kworum wynoszącym co najmniej połowę ustawowego składu parlamentu, to Prezydent powołuje rząd tymczasowy i skraca kadencję parlamentu (art. 99 ust. 5). Takie same procedury wyłaniania nowego gabinetu stosowane są w przypadku uchwalenia wotum nieufności dla urzędującego gabinetu lub podania się Rady Ministrów albo premiera do dymisji (art. 99 ust. 6; art. 111

---

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> M. Bankowicz, *Transformacje...*, op. cit., s. 31.

<sup>77</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 74 i 90.

<sup>78</sup> Ibidem, s. 85.

ust. 1)<sup>79</sup>. Najbardziej burzliwy w ostatnim ćwierćwieczu był z pewnością proces wyłaniania nowego gabinetu po wyborach w 2005 roku. Pierwsze głosowanie, podczas którego o poparcie starał się mniejszościowy rząd zwycięskiej Koalicji dla Bułgarii (jej trzon tworzyli socjaliści na czele z Sergejem Staniszewem), zostało odwołane w związku z brakiem wymaganego kworum. W kolejnym podejściu głosowanie wprawdzie się odbyło, ale rząd Staniszewa nie uzyskał poparcia parlamentu. Druga z kolei partia – Ruch Narodowy Symeon II (NDSW – Nacionalno Dwizenie Simeon Wtori), rządząca w latach 2001–2005 – nie chciała podjąć próby tworzenia nowego gabinetu, bowiem musiałaby zaprosić do rządu socjalistów, którzy nie zgadzali się na ponowne objęcie stanowiska premiera przez Symeona II. Próba przełamania impasu było zaproponowanie przez NDSW kandydatury kontrowersyjnego finansisty – Emiła Kjulewa, co jednak spotkało się z szybką i zdecydowaną reakcją władz Unii Europejskiej, które ostrzegły Bułgarię, iż w takiej sytuacji termin akcesji państwa do UE jest poważnie zagrożony. Po ostrzeżeniach z Brukseli NDSW wycofała się z prób powołania gabinetu, a inicjatywę przejął prezydent Pyrwanow. Sytuacja wydawała się patowa, jeśli bowiem trzecia próba wyłonienia gabinetu zakończyłaby się fiaskiem, to należałoby rozpisac przedterminowe wybory, co uniemożliwiłoby przyjęcie nowelizacji ustawy o sądownictwie w terminie wymaganym przez Komisję Europejską, co również skutkowałoby przesunięciem terminu akcesji. W zaistniałej sytuacji trzy główne siły parlamentarne, czyli Koalicja dla Bułgarii, NDSW i Ruch na rzecz Praw i Wolności (DPS – Dwizenie za Prava i Swobodi), postanowiły jednak porozumieć się w sprawie powołania gabinetu koalicyjnego (z uwagi na różnice programowe dzielące jej członków nazywanego przez komentatorów egzotyczną koalicją). Na czele tego rządu stanął lider socjalistów Sergej Staniszew, co zakończyło gorący dwumiesięczny okres powyborczych negocjacji<sup>80</sup>.

#### **4.3.3. Władza sądownicza: uprawnienia, problemy i organy (Sąd Konstytucyjny, Najwyższa Rada Sądownicza)**

Władza sądownicza wciąż stanowi najsłabsze ogniwo demokratycznych instytucji w Bułgarii, a o kondycji bułgarskiego wymiaru sprawiedliwości wymownie świadczą to, iż mimo akcesji do Unii Europejskiej jego funkcjonowanie,

<sup>79</sup> Ibidem, s. 86, 90.

<sup>80</sup> R. Woźnica, *Bułgarska polityka wewnętrzna...*, op. cit., s. 209–213.

zresztą podobnie jak w sąsiedniej Rumunii, wciąż podlega specjalnemu monitoringowi w ramach Mechanizmu Współpracy i Weryfikacji i zwłaszcza w przypadku Bułgarii nie zanosi się, aby Komisja Europejska miała w najbliższym czasie z niego zrezygnować. W myśl przepisów ustawy zasadniczej władzę sądowniczą tworzą sądy i organy prokuratury, a tak szeroka definicja wymiaru sprawiedliwości ma zdaniem Janusza Karpa swój rodowód w konstytucji z okresu Bułgarskiej Republiki Ludowej<sup>81</sup>. Inną specyficzną cechą bułgarskiego wymiaru sprawiedliwości jest przepis, w myśl którego wymiar sprawiedliwości jest sprawowany w imię narodu (art. 118)<sup>82</sup>, a nie jak się zwyczajowo przyjmuje – państwa<sup>83</sup>. Nowym organem, powołanym dopiero na mocy przepisów Konstytucji z 1991 roku, jest Sąd Konstytucyjny, któremu ustrojodawca poświęcił odrębny rozdział ustawy zasadniczej (rozdz. VIII). Zgodnie z jej art. 147 ust. 1–2 w skład Sądu Konstytucyjnego wchodzi 12 sędziów powoływanych na dziewięcioletnią kadencję (bez możliwości reelekcji). 1/3 z nich wybiera Zgromadzenie Narodowe, 1/3 mianuje Prezydent Republiki Bułgarii, a 1/3 wybierają na wspólnym posiedzeniu członkowie Zgromadzenia Ogólnego sędziów Naczelnego Sądu Kasacyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skład Sądu Konstytucyjnego jest odnawiany co trzy lata w 1/3 przez organy upoważnione do wyboru i mianowania w trybie określonym ustawą. Choć Konstytucja stanowi, iż na jego sędziów są wybierani prawnicy o wysokich kwalifikacjach zawodowych i moralnych (art. 147 ust. 3)<sup>84</sup>, to jednak nie uniknięto kontrowersyjnych nominacji. Jako przykład można wymienić kryzys z 2012 roku wywołany nominacją Wenety Markowskiej, wspieranej przez rządzącą partię GERB. Zaraz po wyborze Markowskiej przez parlament przypomniano w mediach o sporządzonym w 2010 roku raporcie, w którym stawiano jej zarzuty dotyczące konfliktu interesów oraz korupcji. W związku z tym prezydent Plewneliew oświadczył, że nie weźmie udziału w jej zaprzysiężeniu, co według prezesa Sądu Konstytucyjnego uniemożliwiało objęcie przez nią funkcji, bowiem ustawa stanowi, iż nowi sędziowie składają przysięgę w obecności głowy państwa. Sytuacja była patowa, bowiem Konstytucja nie przewiduje możliwości wycofania przez parlament poparcia dla wybranego kandydata. Ostatecznie Markowska

<sup>81</sup> J. Karp, *Wstęp*, op. cit., s. 42.

<sup>82</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 93.

<sup>83</sup> J. Karp, *Wstęp*, op. cit., s. 42.

<sup>84</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 105.

zdecydowała się złożyć rezygnację, zaś działacze GERB przez kilka miesięcy blokowali powołanie na jej miejsce nowego sędziego<sup>85</sup>.

Podobne wpadki z nominacjami zdarzyły się też Najwyższej Radzie Sądowniczej (w założeniu mającej być gwarantem sędziowskiej niezawisłości), w której kompetencji leży powoływanie i odwoływanie sędziów i prokuratorów. Jej działania często były przedmiotem krytyki m.in. w raportach fundacji Freedom House, corocznie oceniającej demokrację na świecie. Jako jedno ze źródeł nieprawidłowości w funkcjonowaniu tej instytucji wskazuje się fakt, że połowa jej członków jest wybierana przez parlament, co sprawia, iż istotną rolę w selekcji sędziów odgrywa kryterium polityczne<sup>86</sup>.

Do podstawowych funkcji Sądu Konstytucyjnego należy rozpatrywanie i orzekanie o konstytucyjności ustaw, umów międzynarodowych oraz innych aktów normatywnych wydawanych przez Zgromadzenie Narodowe, Prezydenta i rząd (art. 149 ust. 2, 4)<sup>87</sup>. Ponadto Sąd Konstytucyjny dokonuje obowiązującej wykładni Konstytucji (art. 149 ust. 1), rozstrzyga spory kompetencyjne między organami władz centralnych i samorządu terytorialnego (art. 149 ust. 3), orzeka w sprawach konstytucyjności partii politycznych i stowarzyszeń (art. 149 ust. 5) oraz ważności wyborów (art. 149 ust. 6–7)<sup>88</sup> i odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta i Wiceprezydenta (art. 103 ust. 3)<sup>89</sup>. Prawo do wszczęcia postępowania zostało zagwarantowane dla 1/5 deputowanych, Prezydenta, rządu, Naczelnego Sądu Kasacyjnego, Najwyższego Sądu Administracyjnego oraz Prokuratora Generalnego (art. 150 ust. 1)<sup>90</sup>. Natomiast nie przewidziano możliwości wnoszenia indywidualnych skarg konstytucyjnych przez obywateli. Obrona praw i wolności obywateli została powierzona wybieranemu przez Zgromadzenie Narodowe Ombudsmanowi, jednak instytucja ta została wprowadzona do porządku konstytucyjnego dopiero na mocy nowelizacji w 2006 roku. Zgodnie z art. 91a Konstytucji uprawnienia i zakres działalności Ombudsmana szczegółowo określa odrębna ustawa<sup>91</sup>.

<sup>85</sup> R. Kolarova, M. Spirova, *Bulgaria*, „European Journal of Political Research. Political Data Yearbook”, op. cit., s. 37.

<sup>86</sup> M. Spirova, *Bulgaria* [w:] Freedom House, *Nations in Transit 2015*, op. cit., s. 174.

<sup>87</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 106.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> *Ibidem*, s. 87.

<sup>90</sup> *Ibidem*, s. 106.

<sup>91</sup> *Ibidem*, s. 80.



#### 4.4. Partie polityczne i system partyjny Bułgarii w kontekście zasady pluralizmu politycznego

System partyjny Bułgarii można określić mianem słabo zinstytucjonalizowanego, bowiem charakteryzuje się on słabym zakorzeniem partii w społeczeństwie, co sprzyja chwiejności wyborczej, zaś wzorce rywalizacji (procedury i zachowania) uczestniczących w nim aktorów – partii – są dynamiczne i nie do końca przewidywalne<sup>92</sup>. Z uwagi na słabe więzy łączące partie ze społeczeństwem Iwan Krastew określa znaczącą część bułgarskiego elektoratu mianem niczyich wyborców, a więc takich, którzy często diametralnie zmieniają swoje preferencje między dwoma kolejnymi cyklami rywalizacji wyborczej<sup>93</sup>. Na potwierdzenie jego słów wystarczy przytoczyć fakt, iż dwukrotnie od początku nowego wieku władza w kraju była przejmowana przez zupełnie nowe ugrupowania. Niezwykle obrazowym podsumowaniem dynamiki funkcjonowania systemu partyjnego Bułgarii w ostatnim ćwierćwieczu jest następujące stwierdzenie Krastewa:

W ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat Bułgarię rządziła lewica (ekskomuniści), prawica (antykomuniści), góra (gdy wybory w 2001 roku wygrał były król Symeon Saksokoburggotski i został premierem) i doły (kiedy były szef ochrony tego samego króla, niegdyś strażak, Bojko Borisow opuścił królewską partię i założył własną, i wygrał wybory w 2009 roku). Bułgaria doświadczyła zatem permanentnej rotacji przedstawicieli władzy, ale jeśli posłuchać zwykłych ludzi na ulicy, to u władzy są wciąż ci sami ludzie<sup>94</sup>.

**NICZYI WYBORCY** – termin, którym bułgarski politolog Iwan Krastew określa wyborców diametralnie zmieniających swoje preferencje i przesuwających poparcie wyborcze między dwoma kolejnymi cyklami wyborów.

<sup>92</sup> Zob.: A. Antoszewski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego* [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wrocław 2002, s. 21; idem, *Polska scena polityczna – system czy chaos?*, Bydgoszcz 2002, s. 140–141.

<sup>93</sup> I. Krastew, *Demokracja: przepraszamy...*, op. cit., s. 35, 39.

<sup>94</sup> Por.: ibidem; A. Burakowski, *Postkomunizm w Bułgarii*, „Słupskie Studia Historyczne” 2011, nr 17, s. 339–340 i 242–243.

W kwestii funkcjonowania partii Konstytucja z 1991 roku gwarantuje poszanowanie zasady pluralizmu politycznego (art. 11 ust. 1), co oznacza, że żadna partia polityczna (czy ideologia) nie może zostać uznana za państwową (art. 11 ust. 2). Rolą partii jest kształtowanie i wyrażanie politycznej woli obywateli. Zastrzeżono też, iż cele polityczne mogą realizować wyłącznie partie (tryb ich tworzenia i rozwiązywania określa odrębna ustawa; art. 11 ust. 3; art. 12 ust. 2 Konstytucji). Takich uprawnień nie mają natomiast stowarzyszenia obywateli czy związki zawodowe, którym zabroniono artykułowania celów politycznych oraz prowadzenia działań politycznych (art. 12 ust. 2). Ponadto Konstytucja zakazuje tworzenia partii na podstawie przynależności etnicznej, rasowej bądź wyznaniowej, a także powoływania ugrupowań antysystemowych, czyli dążących do przejęcia władzy nie w wyniku wyborów, lecz wskutek zastosowania rozwiązań siłowych (art. 11 ust. 4). Wątpliwości dotyczące ewentualnej niekonstytucyjności partii rozstrzyga Sąd Konstytucyjny<sup>95</sup>.

Ustawa o partiach politycznych, doprecyzowująca zasady ich tworzenia i funkcjonowania, została przyjęta jeszcze przed wyborami do Wielkiego Zgromadzenia Narodowego 3 kwietnia 1990 roku, a następnie była kilkakrotnie nowelizowana (w latach 1990, 1996, 1998, 2005 i 2007)<sup>96</sup>. Zgodnie z przepisami zawartymi w pierwotnej wersji ustawy z 1990 roku do rejestracji nowego ugrupowania wymagane było zebranie podpisów jego 500 zwolenników oraz zgromadzenie 50 członków tej partii. Na podstawie nowelizacji z 2005 roku ich liczba została zwiększona do 5000, co miało przeciwdziałać nadmiernej fragmentaryzacji bułgarskiej sceny partyjnej. Jak podkreśla Dominika Kasprówicz, zmiana przepisów faktycznie odegrała swoją rolę, gdyż udało się zmniejszyć liczbę „fantomowych” ugrupowań i skonsolidować główne siły polityczne<sup>97</sup>. Określono też zasady kontroli finansów partii oraz kary za łamanie przepisów niniejszej ustawy. Ponadto w pochodzącej z tego samego roku nowelizacji ordynacji wyborczej podwyższono wysokość obowiązkowych depozytów, które partie są zobligowane wnosić przed wyborami.

System wyborczy Bułgarii zwłaszcza w pierwszej dekadzie transformacji, a więc w latach dziewięćdziesiątych, charakteryzował się dużą stabilnością, na

<sup>95</sup> J. Karp. *Wstęp*, op. cit., s. 19.

<sup>96</sup> W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 522.

<sup>97</sup> Zob. D. Kasprówicz, *System partyjny Bułgarii* [w:] *Systemy partyjne państw Unii Europejskiej*, red. B. Kosowska-Gąstoł, Kraków 2010, s. 44.

co według badacza systemów wyborczych w Europie Środkowo-Wschodniej, Wojciecha Sokoła, znaczny wpływ miało zdominowanie bułgarskiej sceny partyjnej w tym okresie przez dwie silne partie – BSP i SDS, które uważały, iż przyjęte rozwiązania „pozwalają im w najgorszym wypadku na przemian sprawować władzę”<sup>98</sup>. Także mimo reform przeprowadzonych po 2001 roku zasadnicze elementy tego systemu, wprowadzone na mocy ordynacji z 1991 roku, pozostały niezmienione. W Bułgarii obowiązuje system proporcjonalny, z czteroprocentowym progiem wyborczym (jednakowym dla partii i koalicji), który jest liczony na poziomie krajowym. Przy przeliczaniu głosów na mandaty stosowano początkowo metodę d’Hondta (sprzyjającą silnym ugrupowaniom), lecz w 2013 roku zastąpiono ją metodą największych reszt. Miesiąc przed wyborami parlamentarnymi w 2009 roku zdecydowano się na wprowadzenie mieszanej formuły wyborczej, którą jednak wykorzystano tylko w tym cyklu wyborczym<sup>99</sup>. Dodatkowo do ordynacji wyborczej z 2009 roku zamierzano wprowadzić przepis podnoszący do 8% wysokość progu wyborczego dla koalicji, jednak przepis ów został uznany przez Sąd Konstytucyjny za sprzeczny z ustawą zasadniczą<sup>100</sup>. W 2014 roku zdecydowano się na wprowadzenie otwartych list wyborczych oraz zagwarantowanie głosującym możliwości oddania dwóch głosów: na partię i na konkretnego kandydata z list partyjnych, co prowadzi do nieco paradoksalnej sytuacji. Zdarza się bowiem, że bądź co bądź partyjni kandydaci starają się dystansować od ugrupowań, z których list startują. Nowym regulacjom zarzuca się też, iż wprowadzały wyborców w konfuzję, gdyż wpisywali oni odruchowo numer partii w obu rubrykach na karcie wyborczej<sup>101</sup>.

Istotnym problemem wyborów w Bułgarii, zresztą wpisującym się w ogólny trend w regionie, jest systematyczny spadek frekwencji. Jednym z pomysłów na przeciwdziałanie mu było przeprowadzenie w czasie wyborów w 2005 roku przez rząd Narodowego Ruchu Symeona II (NDSW) kontrowersyjnej loterii wyborczej, która miała wpłynąć na wzrost frekwencji. Główną nagrodę stanowił

---

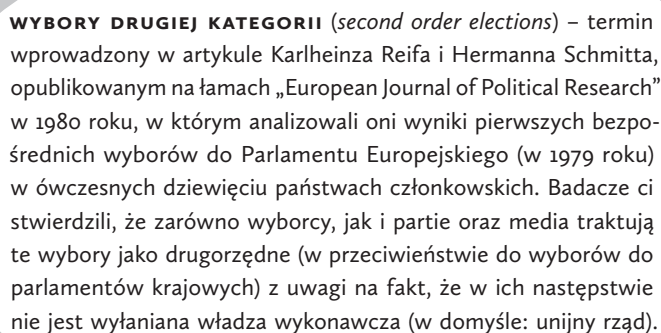
<sup>98</sup> W. Sokół, *Geneza i ewolucja...*, op. cit., s. 543–544.

<sup>99</sup> M. Spirova, *The 2009 parliamentary elections in Bulgaria*, „Electoral Studies” 2010, t. 29, nr 2, s. 276; R. Kolarova, M. Spirova, *Bulgaria*, „European Journal of Political Research” op. cit., s. 916.

<sup>100</sup> M. Spirova, *The 2009 parliamentary...*, op. cit., s. 276; R. Kolarova, M. Spirova, *Bulgaria*, „European Journal of Political Research”, op. cit., s. 916.

<sup>101</sup> P. Kostadinova, M. Popova, *The 2014 parliamentary elections in Bulgaria*, „Electoral Studies” 2015, t. 38, s. 115.

samochód osobowy. Można też było wygrać sprzęt komputerowy i AGD oraz telefony, o łącznej wartości 4 000 000 lewów. Jednak pożądany rezultat nie został osiągnięty, bowiem w wyborach wzięło udział 55,7% wyborców (w samej loterii około 20% głosujących), czyli prawie 10% mniej niż w poprzednim cyklu wyborczym. Ponadto bułgarskie władze zostały skrytykowane za przeprowadzanie loterii przez Radę Europy, która w specjalnym liście skierowanym do bułgarskich władz napisała, że jeśli w ogóle można by zaakceptować tego typu praktyki, to taka inicjatywa powinna wyjść od neutralnego organu, np. od Centralnej Komisji Wyborczej, a nie od rządu, bowiem w tym przypadku zorganizowanie loterii można potraktować jako element kampanii wyborczej<sup>102</sup>. W kolejnych cyklach wyborczych następował dalszy spadek partycypacji wyborczej, zaś najniższy dotychczas jej poziom odnotowano w przedterminowych wyborach parlamentarnych w 2014 roku, kiedy to do urn poszło jedynie 51,04% uprawnionych do głosowania. Tradycyjnie jeszcze niższe wartości osiąga ona w wyborach do Parlamentu Europejskiego (w 2009 roku wyniosła 37,49%, a w 2014 roku zaledwie 36,15%), które właściwie we wszystkich państwach wspólnoty są traktowane jako wybory drugiej kategorii/rangi (*second order elections*).



**WYBORY DRUGIEJ KATEGORII** (*second order elections*) – termin wprowadzony w artykule Karlheinz Reifa i Hermanna Schmitta, opublikowanym na łamach „European Journal of Political Research” w 1980 roku, w którym analizowali oni wyniki pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego (w 1979 roku) w ówczesnych dziewięciu państwach członkowskich. Badacze ci stwierdzili, że zarówno wyborcy, jak i partie oraz media traktują te wybory jako drugorzędne (w przeciwieństwie do wyborów do parlamentów krajowych) z uwagi na fakt, że w ich następstwie nie jest wyłaniana władza wykonawcza (w domyśle: unijny rząd).

Charakterystyczną cechą bułgarskiej polityki lat dziewięćdziesiątych było zajęcie dominującej pozycji na scenie partyjnej przez dwa ugrupowania:

<sup>102</sup> R. Woźnica, *Bułgarska polityka wewnętrzna...*, op. cit., s. 207–208.

Bułgarską Partię Socjalistyczną (BSP), będącą sukcesorką Bułgarskiej Partii Komunistycznej, oraz Związek Sił Demokratycznych (SDS), pierwszą zarejestrowaną formację opozycyjną wobec starego reżimu, które w tym okresie właściwie rotacyjnie stawały u steru rządów. Socjaliści wygrali wybory w latach 1990 i 1994, a wrócili do władzy dopiero w 2005 roku<sup>103</sup>. Natomiast Związek Sił Demokratycznych triumfował w 1991 i 1997 roku, zaś rząd Iwana Kostowa, utworzony po wyborach w 1997 roku, był jedynym gabinetem w latach dziewięćdziesiątych, który przepracował pełną kadencję (szczegółowe dane dotyczące rządzących koalicji przedstawiono w tabeli 2). Stąd też politolodzy często podkreślają stosunkowo dużą stabilność systemu w tym okresie. Analizując wyniki wyborów, należy przypomnieć, iż na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej znaczącym odstępstwem w Bułgarii było to, iż pierwsze wolne wybory w 1990 roku, w których wybierano konstytuante – Wielkie Zgromadzenie Narodowe, wygrała zreformowana partia komunistyczna BSP. W zasadzie w przypadku tego ugrupowania prawdziwsze byłoby użycie określenia „zliftowana”, bowiem jak podkreśla badaczka bułgarskiego systemu partyjnego Maria Spirowa, w tamtym okresie poza zmianą nazwy (i utratą ponad 25% członków w okresie od listopada 1989 roku do kwietnia 1990) niewiele się zmieniła. Socjaliści zachowali niemal niezmienną platformę programową zawierającą antyreformatorskie elementy, a ich stanowisko w kwestii polityki zagranicznej, zwłaszcza Unii Europejskiej (wówczas jeszcze Wspólnot Europejskich) i NATO, cechowało się dużą ambiwalencją<sup>104</sup>.

Jeśli spojrzymy na wyniki pierwszych wolnych wyborów w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, to poza Bułgarią ekskomuniści odnieśli zwycięstwo jedynie w Albanii, Serbii i Czarnogórze. Dodatkowo różnica liczby głosów zdobytych przez BSP i SDS była znaczna (wynosiła 211 : 144), dzięki czemu socjalistom udało się utrzymać powołany w lutym 1990 roku (czyli w czasie obrad tzw. okrągłego stołu) rząd Andreja Łukanowa<sup>105</sup>. Głównym przeciwnikiem socjalistów w latach dziewięćdziesiątych

<sup>103</sup> Wspierali oni też rząd Ljubena Berowa (1993–1994), a w 2001 roku na krótko weszli do rządu Symeona II, zaś po wyborach w 2013 roku powołali rząd Płamena Oreszarskiego. Gabinet ten działał zaledwie 14 miesięcy i ustąpił na skutek silnych protestów społecznych.

<sup>104</sup> M. Spirowa, *The Bulgarian Socialist...*, op. cit., s. 486.

<sup>105</sup> Jednak miesiąc po wyborach w lipcu 1990 roku, po objęciu urzędu prezydenta przez lidera SDS, Żelju Żelewa, pozycja demokratów uległa wzmocnieniu. Wzrosły wówczas także naciski na BSP ze strony głowy państwa, aby partia ta poszukiwała kompromisowych

był Związek Sił Demokratycznych, funkcjonujący do 1997 roku jako szeroka koalicja, zarówno pod względem ideologicznym (w jego skład wchodziły m.in. lewicowa Bułgarska Partia Socjaldemokratyczna, ale też Partia Demokratyczna i Radykalna Partia Demokratyczna), jak i organizacyjnym. SDS składał się z 12 podmiotów, z których nieliczne były zarejestrowane jako partie polityczne, pozostałe miały charakter ruchów, komitetów czy stowarzyszeń, co skutkowało słabością struktur SDS, ale też przyczyniało się do jego wewnętrznego rozbitcia oraz do ciągłej frakcjonalizacji i rozłamów<sup>106</sup>.

Trzecią istotną siłą polityczną na partyjnej scenie był reprezentujący mniejszość turecką Ruch na rzecz Praw i Wolności (DPS), którego założenie i funkcjonowanie budziło pewne kontrowersje. W latach dziewięćdziesiątych legalność jego działalności była kilkakrotnie kwestionowana, bowiem – jak wspomniano – bułgarska ustawa zasadnicza zabrania tworzenia partii etnicznych. Jednakże Sąd Konstytucyjny orzekł, że DPS nie eksponuje etnicznego charakteru, a wśród jego działaczy oraz w ścisłym kierownictwie partii są osoby określające się mianem etnicznych Bułgarów<sup>107</sup>. Należy również zauważyć, iż partia ta ma znaczny potencjał koalicyjny, m.in. wspierała ona rząd SDS utworzony po wyborach w 1991 roku oraz przyczyniła się do jego upadku po wycofaniu swego poparcia pod koniec 1992 roku. Następnie, w latach 2001–2005, współrzędziła z populistycznym Narodowym Ruchem Symeona II, po kolejnych wyborach w 2005 roku współtworzyła tzw. egzotyczną, szeroką ideologicznie koalicję z BSP oraz NDSW, zaś w latach 2013–2014 wchodziła w skład rządu kierowanego przez Plamena Oreszarskiego z BSP. Zatem ugrupowanie to – ze względu na fakt, iż było w stanie wchodzić w tak różne ideologicznie alianse, a jego poparcie często okazywało się czynnikiem niezbędnym do tworzenia rządu bądź też przesądzało o jego upadku – można zaklasyfikować jako tzw. partię obrotową (piwotalną). Tego typu ugrupowania są charakterystyczne zwłaszcza w systemach dwupółpartyjnych (jak je nazywa Jean Blondel)<sup>108</sup>,

---

rozwiązań. W następstwie tego w grudniu 1990 roku doszło do powołania koalicyjnego rządu Dimityra Popowa. Zob. G. Karasimeonov, *Bulgaria's new party...*, op. cit., s. 262.

<sup>106</sup> D. Kasprowicz, *System partyjny Bułgarii...*, op. cit., s. 46; M. Spirowa, *Bułgaria po 1989...*, op. cit., s. 442.

<sup>107</sup> Zob. M. Spirowa, *Bułgaria po 1989...*, op. cit., s. 442; D. Kasprowicz, *System partyjny Bułgarii...*, op. cit., s. 48.

<sup>108</sup> Szerzej o typologiach systemów partyjnych – zob. K. Sobolewska-Mysłik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2010, s. 103–112.

a więc takich, w których mamy dwóch silnych graczy oraz partię słabszą (będącą w stanie zdobyć maksymalnie około 15% poparcia), która jednak w czasie tworzenia koalicji odgrywa rolę jęczyczka u wagi.

Tabela 2. Bułgarskie parlamenty i rządy w latach 1990–2015

Parlament	Lata działania gabinetu i premier	Partie w rządzie: poparcie w wyborach i liczba zdobytych mandatów (w nawiasie)	Partie w opozycji: poparcie w wyborach i liczba zdobytych mandatów (w nawiasie)
<b>Wielkie Zgromadzenie Narodowe (1990–1991), 400 deputowanych</b>	1990 Andrej Łukanow (BSP)	BSP 47,1% (211)	SDS 36,2% (144); DPS 6% (23); BZSN 8% (16)
	1990–1991 Dimityr Popow (bezpartyjny)	rząd tymczasowy	
<b>36. Zgromadzenie Narodowe (1991–1994)</b>	1991–1992 Filip Dimitrow (SDS)	rząd mniejszościowy SDS 34,3% (110), nieformalne wsparcie DPS 7,5% (24)	BSP 33,1% (106)
	1992–1994 Ljuben Berow (bezpartyjny)	rząd technokratyczny DPS (24), BSP (106)	SDS (110)
	1994 Reneta Indżowa (bezpartyjna)	rząd tymczasowy	
<b>37. Zgromadzenie Narodowe (1994–1997)</b>	1995–1997 Żan Widenow (BSP)	BSP 43,5% (125)	SDS 24,2% (69); BZNS 6,5% (18); DPS 5,44% (15); BBB 4,7% (13)
	1997 Stefan Sofijanski (SDS)	rząd tymczasowy	
<b>38. Zgromadzenie Narodowe (1997–2001)</b>	1997–2001 Iwan Kostow (SDS)	ODS (SDS i koalicjanci) 52,3% (137)	BSP 22% (58); DPS 7,6% (19); BEL 5,5% (14); BBB 4,9% (12)

<b>39. Zgromadzenie Narodowe (2001–2005)</b>	2001–2005 Symeon Sakskoburggotski	NDSW 42,7% (120); DPS 7,4% (21)	ODS 18,1% (51); Koalicja dla Bułgarii, na czele z BSP 17,1% (48)
<b>40. Zgromadzenie Narodowe (2005–2009)</b>	2005–2009 Sergej Staniszew	BSP 30,9% (82); NDSW 19,9 (53); DPS 12,8% (34)	SDS 7,7% (20), ATAKA 8,1% (21), DSB 6,4% (17); BNS 5,2% (13)
<b>41. Zgromadzenie Narodowe (2009–2013)</b>	2009–2013 Bojko Borisow	rząd mniejszościowy GERB 39,7%* (116)	KB 17,7% (40); DPS 14,5% (38); ATAKA 9,4% (21); Związek Sił Demokratycznych i koalicjanci (Niebieska Koalicja, BK) 6,8%; RZS 4,1% (10)
<b>42. Zgromadzenie Narodowe (2013–2014)</b>	2013–2014 Płamen Oreszarski (BSP)	BSP w ramach listy Koalicja dla Bułgarii 26,6% (84), DPS 11,3% (36), nieformalnie wspierany przez ATAKA 7,3% (23)	GERB 30,5% (97)
	2014 Georgi Bliznaszki	rząd tymczasowy	
<b>43. Zgromadzenie Narodowe (2014–)</b>	2014– Bojko Borisow	koalicyjny mniejszościowy: GERB 32,7% (84), Blok Reform (RB) 8,9% (23)	BSP 15,4% (39), DPS 14,8% (38), PF 7,3% (19), BPT 5,7% (15), ATAKA 4,5% (11), ABW 4,2% (11)

ATAKA – Narodowy Sojusz Ataka (Nacionalno Obedinenie Ataka)

BBB – Bułgarski Blok Biznesu (Byłgarski Biznes Blok)

BEL – Bułgarska Eurolewica (Byłgarska EwroLewica)

BZNS – Bułgarski Ludowy Związek Chłopski (Byłgarski Zemedelski Naroden Syjuz)

DSB – Demokraci na rzecz Silnej Bułgarii (Demokrati za Silna Byłgarija)

GERB – Obywatele dla Europejskiego Rozwoju Bułgarii (Graždani za Ewropejsko Razwitie na Byłgarija)

KB – Koalicja dla Bułgarii (Koalicija za Byłgarija)

NDSW – Ruch Narodowy Symeon II (Nacionalno Dwiżenie Simeon Wtori)

ODS – Zjednoczenie Sił Demokratycznych (Obedineni Demokratichni Sili), powstałe w 1997 roku na bazie SDS

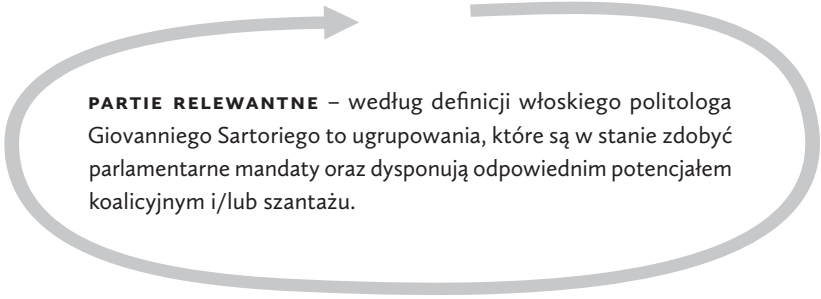
RZS – Porządek, Prawo i Sprawiedliwość (Red, Zakonnost i Sprawiedliwost)

\* W wyborach w 2009 roku odsetek głosów dotyczy poparcia uzyskanego przez partie w proporcjonalnym segmencie wyborów. W segmencie większościowym do zdobycia było 31 mandatów, z czego 26 uzyskał GERB, zaś pięć – DPS.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Spirowa, *Bułgaria po 1989 roku*, tłum. M. Gałęska [w:] *Polityka Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 roku*, red. S.P. Ramet, Warszawa 2012; specjalny portal wyborczy Bułgarskiej Centralnej Komisji Wyborczej – <http://portal.cik.bg/> (dostęp: 28.06.2015).



Poza wspomnianymi trzema relewantnymi ugrupowaniami istniało wiele partii niebędących w stanie przekroczyć czteroprocentowego progu wyborczego. Według danych z 1992 roku w Bułgarii zarejestrowanych było 200 partii<sup>109</sup>, a parlamentarne mandaty mogło zdobyć od trzech do pięciu ugrupowań.



**PARTIE RELEWANTNE** – według definicji włoskiego politologa Giovanniego Sartoriego to ugrupowania, które są w stanie zdobyć parlamentarne mandaty oraz dysponują odpowiednim potencjałem koalicyjnym i/lub szantażu.

Swoistym przełomem były wybory w 2001 roku. Triumfował w nich utworzony dwa miesiące wcześniej Ruch Narodowy Symeon II (obecnie funkcjonujący pod nazwą Narodowy Ruch na rzecz Stabilności i Postępu – NDSW), założony przez ostatniego cara Bułgarii Symeona Sakskoburggotskiego (w latach 1946–2001 przebywającego na emigracji w Hiszpanii), który dość nieoczekiwanie stał się „beneficjentem społecznej frustracji” Bułgarów<sup>110</sup>. Jak celnie zauważył przywoływany przez Iwana Krastewa francuski historyk Pierre Rosanvallon, obecnie władzy nie zdobywają wcale ci, których wyborcy darzą największym zaufaniem, lecz ci, którzy mechanicznie skorzystali na nieufności do ich konkurentów bądź poprzedników<sup>111</sup>. Zwycięstwo NDSW można określić mianem niemal nieodwracalnego zwrotu, bowiem zapoczątkowało ono nową fazę funkcjonowania partyjnej sceny w Bułgarii. Nie tylko przełamało dominację dotychczas głównych sił politycznych – BSP i SDS, ale także zapoczątkowało całą serię uzyskiwania mandatów przez nowe ugrupowania, a nawet zdobywania przez nie władzy w wyniku wyborów. Jak słusznie podkreśla Dominika Kasprowicz, BSP i SDS zapracowały sobie na odpływ wyborców. Tym, co ich zniechęciło, były klientelistyczne działania obu partii oraz wysoki poziom korupcji wśród polityków, a w przypadku SDS również

<sup>109</sup> D. Kasprowicz, *System partyjny Bułgarii...*, op. cit., s. 46.

<sup>110</sup> T. Czekalski, *Bułgaria*, op. cit., s. 300.

<sup>111</sup> P. Rosanvallon, *Kontrdemokracja. Polityka w dobie nieufności*, tłum. A. Czarnecka, Wrocław 2011, s. 127, cyt. za: I. Krastew, *Demokracja: przepraszamy...*, op. cit., s. 49.

głębokie niezadowolenie społeczeństwa z polityki rządu Iwana Kostowa<sup>112</sup>. Nie na próżno jednak Kenneth Janda twierdzi, iż „porażka jest matką zmian w funkcjonowaniu partii”<sup>113</sup> – po przegranych wyborach BSP przekształciła się w ugrupowanie socjaldemokratyczne, zaś SDS doznał kolejnej porażki po fali wewnątrzpartyjnych rozłamów, a poparcie dla niego systematycznie spadało w kolejnych cyklach wyborczych. Również poparcie dla NDSW zmalało w 2005 roku, ale mimo to po trudnych negocjacjach udało się tej partii utworzyć gabinet z socjalistami oraz Ruchem na rzecz Praw i Wolności (DPS). Warto także podkreślić, że parlamentarne mandaty w tych wyborach zdobyły aż trzy nowe formacje, w tym skrajnie prawicowy Narodowy Sojusz Ataka (ATAKA), założony przez popularnego dziennikarza Wolena Siderowa. Partia ta krytykuje nie tylko rządzące dotychczas elity, ale też głosi hasła antyromskie, sprzeciwia się działalności reprezentującego mniejszość turecką DPS oraz domaga się wystąpienia Bułgarii z NATO i UE<sup>114</sup>.

Również wynik kolejnych wyborów okazał się zaskakujący, bowiem znowu triumfowała w nich nowa formacja. Tym razem była to założona w 2007 roku, przed wyborami do Parlamentu Europejskiego (w których zresztą odniosła sukces), partia Obywatele dla Europejskiego Rozwoju Bułgarii (GERB). Najważniejszą rolę odgrywa w niej charyzmatyczny lider Bojko Borisow (w przeszłości ochroniarz Todora Żiwkova, ministra spraw wewnętrznych w rządzie Symeona II oraz burmistrza Sofii), zaś samo ugrupowanie określa się mianem partii centroprawicowej (chrześcijańsko-demokratycznej), lecz w praktyce nie stroni od populizmu<sup>115</sup>. Głoszone przez GERB hasła walki z korupcją, podjęcia działań na rzecz odblokowania zamrożonych przez Unię funduszy europejskich oraz odnowy życia politycznego poparło wówczas ponad 39% wyborców. Ponadto w wyborach tych parlamentarny status, jak na razie bezpowrotnie, utraciła partia Symeona II – NDSW. Rząd Borisowa przetrwał do lutego 2013 roku, kiedy to premier podał się do dymisji w związku z tzw. aferą taśmową i skandalem związanym z odkryciem w oficjalnej, „rządowej” drukarni 350 000 nielegalnie wydrukowanych kart do głosowania, co według opozycji było dowodem na to, że GERB zamierzał

<sup>112</sup> D. Kasprowicz, *System partyjny Bułgarii...*, op. cit., s. 49–50.

<sup>113</sup> K. Janda i in., *Changes in Party Identity. Evidence from Party Manifestos*, „Party Politics” 1995, t. 1, nr 2, s. 173–174.

<sup>114</sup> D. Kasprowicz, *System partyjny Bułgarii...*, op. cit., s. 51–52.

<sup>115</sup> M. Spirova, *The 2009 parliamentary elections...*, op. cit., s. 277.

sfalszować zbliżające się wybory. W związku z tym odkryciem wszczęto śledztwo przeciwko sekretarzowi generalnemu Rady Ministrów, Rosenowi Żeliakowowi, który odpowiadał za nadzorowanie druku<sup>116</sup>. Także kolejny gabinet powołany przez socjalistów i DPS po przedterminowych wyborach w maju 2013 roku upadł po zaledwie 14 miesiącach w wyniku rezygnacji premiera Oreszarskiego. Rząd ten bardzo szybko utracił poparcie społeczne wskutek kontrowersyjnych nominacji, co wywołało falę kilkumiesięcznych protestów społecznych; dodatkowo funkcjonowanie tego gabinetu skomplikował kryzys bankowy. Warta podkreślenia jest zmiana wzorców rywalizacji, do jakiej doszło w wyniku wyborów w 2013 roku, bowiem nieoficjalnego wsparcia rządowi udzieliła wówczas skrajnie prawicowa ATAKA, z uwagi na radykalizm głoszonych poglądów była ona do tej pory traktowana przez partie głównego nurtu jako ugrupowanie, z którym nie należy wchodzić w żadne aliance<sup>117</sup>. Zniechęcenie obywateli wywołane arogancją rządzących oraz serią skandali, w które byli zamieszani prominentni politycy wielu ugrupowań, doprowadziło do fragmentaryzacji parlamentu w kolejnym cyklu wyborczym. W wyniku przedterminowych wyborów przeprowadzonych w październiku 2014 roku do władzy powróciła partia GERB, a parlamentarne mandaty ogółem zdobyło osiem ugrupowań i koalicji (z czego aż cztery nowo powstałe)<sup>118</sup>, a więc najwięcej od czasu rozpoczęcia demokratycznych przemian w Bułgarii. Pokazuje to, iż bułgarski system partyjny zamiast się stabilizować i z upływem czasu instytucjonalizować, stał się bardziej niestabilny, m.in. przez wzrost chwiejności wyborczej oraz związaną z nim fluktuację nowych ugrupowań, co z kolei nie pozostało bez wpływu na wzorce rywalizacji, które stały się bardziej nieprzewidywalne niż w latach dziewięćdziesiątych XX wieku.

Podjmując próbę klasyfikacji systemu partyjnego Bułgarii w ostatnim ćwierćwieczu, należy stwierdzić, że w odniesieniu do lat dziewięćdziesiątych można go określać, jak już wspomniano, mianem dwuipółpartyjnego (według typologii Jeana Blondela), bowiem na scenie politycznej dominowali wówczas dwaj silniejsi gracze – BSP i SDS, a oprócz nich DPS, której poparcie często okazywało się niezbędne do stworzenia nowego gabinetu. Natomiast po 2001 roku bułgarskiemu systemowi najbliższy jest do systemu

---

<sup>116</sup> P. Kostadinova, M. Popova, *The 2013 parliamentary elections...*, op. cit., s. 366; M. Spirova, *Bulgaria* [w:] Freedom House, *Nations in Transit 2014*, op. cit., s. 167.

<sup>117</sup> P. Kostadinova, M. Popova, *The 2014 parliamentary elections...*, op. cit., s. 114–115.

<sup>118</sup> Ibidem, s. 117.

wielopartyjnego z partią dominującą, chociaż odstępstwem od niego jest to, że żadne z ugrupowań nie uzyskuje czterdziestopięcioprocentowego poparcia<sup>119</sup>, wskazywanego przez Blondela jako jedno z kryteriów. Najbliżej osiągnięcia takiego wyniku był NDSW Symeona Sakskoburggotskiego w 2001 roku, na który głosowało wówczas 42,7% wyborców. Ponadto zwykle klasyfikowane tak systemy charakteryzują się tym, że najsilniejszą pozycję przez dłuższy czas ma w nich ta sama partia, zaś w Bułgarii zwycięzca zmieniał się w każdym kolejnym cyklu wyborczym. Co więcej, dwukrotnie były to ugrupowania nowe (NDSW w 2001 roku i GERB w roku 2005).

#### 4.5. Organizacje społeczne i grupy formalne – ocena partycypacji

Liczni tranzytolodzy podzielają opinię, że chociaż nie należy traktować społeczeństwa obywatelskiego – pojmowanego jako strefa oddolnej społecznej aktywności, rozciągająca się między rodziną, państwem i rynkiem – jako panaceum czy remedium, to jednak „lepiej rozwinięte społeczeństwo obywatelskie u schyłku komunizmu dawało pewną przewagę na początku transformacji”, ale też jego funkcjonowanie i siła nie pozostawały bez wpływu zarówno na dalszy przebieg tego procesu, jak i na późniejszą konsolidację demokracji<sup>120</sup>. Jeśli porównamy bułgarskie społeczeństwo u schyłku komunizmu z polskim czy węgierskim, to jego bierność (mimo wspomnianych akcji Ekogłasności czy działalności kilku stowarzyszeń) staje się bardziej wyraźna. Kwestii funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego nie poświęcono też zbyt wiele uwagi w Konstytucji Republiki Bułgarii z 1991 roku. W myśl jej przepisów stowarzyszenia obywateli służą realizacji i ochronie ich interesów, przy czym nie mogą one, podobnie jak związki zawodowe, stawiać sobie celów politycznych ani też prowadzić działalności politycznej (art. 12)<sup>121</sup>. Ponadto w katalogu praw obywatelskich, określonych w II rozdziale ustawy zasadniczej, można znaleźć zapis o prawie obywateli do pokojowego gro-

<sup>119</sup> K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy...*, op. cit., s. 106.

<sup>120</sup> A. Braun, *W obliczu XXI w.: nauki, problemy i tendencje*, tłum. L. Otrębski [w:] *Polityka Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 roku*, red. S.P. Ramet, Warszawa 2012, s. 580.

<sup>121</sup> *Konstytucja Republiki Bułgarii*, op. cit., s. 55.

madzenia się i demonstracji bez użycia broni (art. 43)<sup>122</sup> oraz gwarancje swobody zrzeszeń (art. 44 ust. 1) wraz z enumeratywnym wyliczeniem podmiotów niemogących z niej korzystać, do których zaliczono m.in. organizacje kwestionujące suwerenność państwa lub integralność kraju, wzniecające wrogość rasową, narodową, etniczną bądź religijną tudzież takie, które dążą do osiągnięcia swoich celów przemocą (art. 44 ust. 2)<sup>123</sup>. W rozdziale tym wspomniano także o prawie robotników i pracowników umysłowych do zakładania związków zawodowych i działania w nich oraz o prawie do strajku w obronie swoich interesów (art. 49 i 50).

Jak zauważa Maria Spirowa, przytaczająca dane z rejestru organizacji pozarządowych (*Non-governmental organizations* – NGOs) prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości, po 1989 roku zaczęły one wyrastać jak grzyby po deszczu, a w 2014 roku działało ich ponad 12 000. Najczęściej prowadziły one działalność edukacyjną, społeczną, kulturową i artystyczną tudzież związaną z rozwojem ekonomicznym czy też zajmowały się sprawami młodzieży<sup>124</sup>. Około 40% dochodów organizacji pozarządowych pochodzi z różnego rodzaju unijnych i rządowych grantów dystrybuowanych przez rząd. Fakt ów sam w sobie nie budzi żadnych sprzeciwów, warto jednak zwrócić przy tym uwagę na pewną specyficzną i niepokojącą cechę wielu podmiotów działających w sektorze NGO. Mianowicie są one często narzędziem korupcji w rękach elit politycznych, wykorzystujących je do transferu unijnych funduszy. Według danych z 2009 roku, opublikowanych przez sofijskie Centrum Badań nad Demokracją, 75% ówczesnych parlamentarzystów i ministrów oraz 90% przewodniczących gmin i burmistrzów było członkami zarządów jakiejś organizacji pozarządowej, co z uwagi na dystrybucję przez władze znacznych części funduszy na działalność takich organizacji stanowiło ewidentny konflikt interesów. Tym bardziej widoczny, iż niestety często spotykaną i oburzającą praktyką było lobbowanie przez parlamentarzystów na rzecz przyznania grantu stowarzyszeniu, w którego zarządzie zasiadali<sup>125</sup>.

Inną istotną formą społecznej aktywności jest kontrola rządzących, która może być sprawowana na dwa sposoby. Po pierwsze, poprzez udział

<sup>122</sup> Ibidem, s. 65.

<sup>123</sup> Ibidem, s. 66.

<sup>124</sup> M. Spirowa, *Bulgaria* [w:] Freedom House, *Nations in Transit 2015*, op. cit., s. 172.

<sup>125</sup> A.B. Spendzharova, M.A. Vachudova, *Catching Up? Consolidation Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession*, „West European Politics” 2012, t. 35, nr 1, s. 49.

w wyborach, po drugie zaś – uczestniczenie w demonstracjach, podczas których domagają się oni ustąpienia rządzących. Według Wenelina Ganewa istnieją dwa czynniki mobilizujące obywateli do tego typu politycznej aktywności: sprzeciw wobec złego rządzenia lub poczucie obywateli, iż działania rządzących szkodzą jakości krajowej demokracji<sup>126</sup>. Pierwszy raz Bułgarzy masowo wyszli na ulice w 1996 roku, kiedy to protestowali przeciwko polityce postkomunistycznego rządu Żana Widenowa. Jednak największa fala protestów przetoczyła się przez Bułgarię w latach 2013–2014. Demonstracje zaczęły się w lutym 2013 roku i szybko rozprzestrzeniły się na 35 miast i gmin, a ich powód wpisuje się w pierwszą grupę przyczyn wskazywaną przez Ganewa, bowiem sprowokowało je znaczne podniesienie przez rząd Bojko Borisowa (GERB) opłat za energię elektryczną i paliwa. Manifestacje te trwały nieprzerwanie przez kilka miesięcy i doprowadziły do podania się Borisowa do dymisji i przeprowadzenia w maju 2014 roku przedterminowych wyborów, w wyniku których władzę przejął koalicyjny gabinet Płamena Oreszarskiego z BSP, a nowy premier mówił o moralnym zwycięstwie nad GERB. Jednak to „moralne zwycięstwo” zostało podane w wątpliwość już jedną z jego pierwszych decyzji, a mianowicie powołaniem na stanowisko szefa Państwowej Agencji Bezpieczeństwa Narodowego (DANS) Deliana Peewskiego, 32-letniego oligarchy, kontrowersyjnego magnata medialnego (kontrolującego ponad połowę bułgarskich mediów) o nieciekawych powiązaniach, podejrzanego o udział w skandalach prywatyzacyjnych, korupcję i niezgodne z prawem wykorzystywanie politycznych koneksji. Ponadto nominacja ta była poprzedzona pilną nowelizacją ustawy o DANS, która w ogóle umożliwiała objęcie tego stanowiska przez osobę młodą, niemającą ani odpowiedniego wykształcenia, ani doświadczenia. Powołanie na szefa tejże agencji Peewskiego entuzjastycznie chwalił lider socjalistów, były premier Sergej Staniszew, ale nie bułgarskie społeczeństwo, które przez kolejnych 190 dni tłumnie manifestowało niezadowolenie i mimo szybkiej dymisji Peewskiego i przeprosin premiera domagało się, aby jego los podzielił również rząd, do czego ostatecznie doszło<sup>127</sup>. Chociaż nominacja Peewskie-

<sup>126</sup> V.I. Ganev, *Bulgaria's Year of Civic Anger*, „Journal of Democracy” 2014, t. 25, nr 1, s. 34.

<sup>127</sup> Zob.: M. Spirova, *Bulgaria* [w:] Freedom House, *Nations in Transit 2014*, op. cit., s. 168–170; eadem, *Bulgaria* [w:] Freedom House, *Nations in Transit 2015*, op. cit., s. 172–173; I. Krastew, *Demokracja: przepraszamy...*, op. cit., s. 34–41; V.I. Ganev, *Bulgaria's...*, op. cit., s. 35–37.

go teoretycznie nie naruszała przepisów, to jednak powołanie oligarchy na stanowisko tak wrażliwe z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa mogło skutkować wykształceniem się tzw. demokracji ukrytych obszarów władzy – a więc typu demokracji ułomnej<sup>128</sup>, w której kontrolę nad istotnym obszarem polityki państwa przejmują tzw. siły sprzeciwu, czyli podmioty dysponujące polityczną mocą bez politycznej legitymizacji, w tym konkretnym przypadku oligarchowie mający koneksje ze światem przestępczym. Rozbudzona polityczna aktywność nie zanikła po zakończeniu protestów, a jej zinstytucjonalizowanym przejawem było m.in. powstanie tzw. Sieci Protestu, organizacji, której celem jest zbadanie i naświetlenie powiązań między światem biznesu, polityki i mediów<sup>129</sup>.

#### 4.6. Podsumowanie

W ostatnim raporcie *Nations in Transit 2015* fundacji Freedom House, w którym corocznie oceniany jest poziom demokratyzacji na świecie, Bułgaria uzyskała wynik na poziomie 3,29 punktu (rok wcześniej 3,25), co sytuuje ją w grupie państw o częściowo skonsolidowanym ustroju demokratycznym. Poproszony o podsumowanie 25 lat demokratycznych przemian Michał Iwanow, bułgarski akademik i doradca prezydenta Żelju Żelewa, oświadczył nie bez cienia goryczki: „Nie wyobrażaliśmy sobie przyszłości Bułgarii takiej, jaka jest ona dzisiaj. W 1989 roku mieliśmy startowe pozycje na coś znacznie lepszego”, i to jego zdanie wpisuje się w ogólne odczucia społeczne. Nie ulega wątpliwości, że Bułgaria zmieniła się w ciągu ostatniego ćwierćwiecza, że w państwie tym wprowadzono – przynajmniej formalnie – szereg mających źródło w zakorzenionych demokracjach instytucji i zasad. Jednak ich realizacja często pozostawia wiele do życzenia. Wymownymi tego przykładami są: problemy bułgarskiego wymiaru sprawiedliwości, który mimo akcesji Bułgarii do Unii wciąż podlega specjalnemu mechanizmowi unijnej kontroli (co jest sytuacją bez precedensu, jeśli spojrzymy na poprzednie rozszerzenia); związki elit, w tym przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, z oligarchami o podejrzaną reputację oraz przestępcami; rozprzestrzeniona (także wśród

<sup>128</sup> W. Merkel, *Embedded and Defective Democracies*, „Democratization” 2004, t. 11, nr 5, s. 49–50.

<sup>129</sup> M. Spirova, *Bulgaria* [w:] Freedom House, *Nations in Transit 2015*, op. cit., s. 173.

wysokich rangą polityków) korupcja, klientelizm tudzież próby „zagarnięcia” przez nich organizacji pozarządowych, traktowanych jako źródło dodatkowych pieniędzy, by wspomnieć tylko kilka bolączek. A wszystko to dzieje się w obliczu postępującego zubożenia społeczeństwa. Według danych Eurostatu z 2014 roku Bułgaria jest najbardziej zagrożonym ubóstwem krajem Wspólnoty; ubóstwo obejmuje swym zasięgiem 48% ludności i, co ważniejsze, nie maleje, niezależnie od wzrostu PKB<sup>130</sup>.

Remedium na problemy Bułgarii nie stała się – wbrew oczekiwaniom społecznym i nadziejom wyrażanym przez liczne grono miejscowych badaczy – jej akcesja do UE<sup>131</sup>, gdyż, jak słusznie zauważają Aneta B. Spendzharova i Milada A. Vachudova, to krajowa polityka i krajowi decydenci odgrywają decydującą rolę w tym, czy presja europeizacji doprowadzi do zmian na rodzimym podwórku, a wpływ na ich decyzje mają też aktualne poglądy opinii publicznej<sup>132</sup>. Sytuacja zmienia się też wtedy, kiedy wraz z zakończeniem negocjacji akcesyjnych kończy się era polityki „marchewki i kija”, a politycy wyzwoleni z jej okowów mają większe tendencje do dopuszczania się aktów „postakcesyjnego chuligaństwa”<sup>133</sup>, takich jak decyzja premiera Oreszarskiego w sprawie nominacji Deliana Peewskiego czy umowa między BSP, DPS i radykalną partią ATAKA o wsparciu gabinetu Oreszarskiego, których w okresie negocjacji raczej żaden rząd by nie podjął, bojąc się reperkusji, a więc np. zamrożenia rozmów o akcesji. Pozytywnym sygnałem jest jednak obserwowane w ostatnich latach przebudzenie się społeczeństwa obywatelskiego, które zaczęło rozumieć i doceniać sens społecznej kontroli rządzących i widzieć w nim ważny instrument demokratycznych przemian. Niemniej z uwagi na wskazane w rozdziale problemy w funkcjonowaniu demokratycznych instytucji oraz podejmowane czasem przez aktorów politycznych próby naruszania formalnych zasad należy uznać, iż choć bezsprzecznie wiele już zrobiono, to jednak wciąż jeszcze pozostało sporo do zrobienia, aby można było uznać bułgarską demokrację za skonsolidowaną.

<sup>130</sup> *Bułgarzy 25 lat po obaleniu Żiwkowa są rozczarowani*, „Gazeta Wyborcza” z 10.11.2014, [http://wyborcza.pl/1,91446,16943640,Bulgarzy\\_w\\_25\\_lat\\_po\\_obaleniu\\_Ziwkowa\\_sa\\_rozczarowani.html](http://wyborcza.pl/1,91446,16943640,Bulgarzy_w_25_lat_po_obaleniu_Ziwkowa_sa_rozczarowani.html) (dostęp: 5.07.2015).

<sup>131</sup> R. Woźnica, *Bułgarska polityka wewnętrzna...*, op. cit., s. 255.

<sup>132</sup> A.B. Spendzharova, M.A. Vachudova, *Catching up?...*, op. cit., s. 43, 46–47.

<sup>133</sup> V.I. Ganew, *Bulgaria's year...*, op. cit., s. 38.

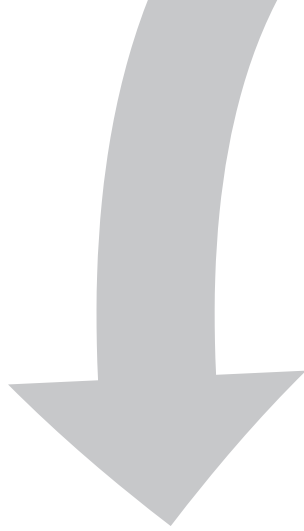


### Pytania sprawdzające (przykłady):

1. Wskaż, na czym polegała specyfika transformacji ustroju politycznego w Republice Bułgarii.
2. Wskaż wydarzenie, którego datę uznaje się za symboliczną dla upadku komunizmu w Bułgarii.
3. Wyjaśnij, kogo bułgarski politolog Iwan Krastew określa mianem niczyich wyborców.
4. Wyjaśnij, dlaczego wybory w 2001 roku są nazywane wyborem przełomu.
5. Wskaż czynniki, które wpływają na niski stopień instytucjonalizacji (a tym samym stabilności) systemu partyjnego Bułgarii.

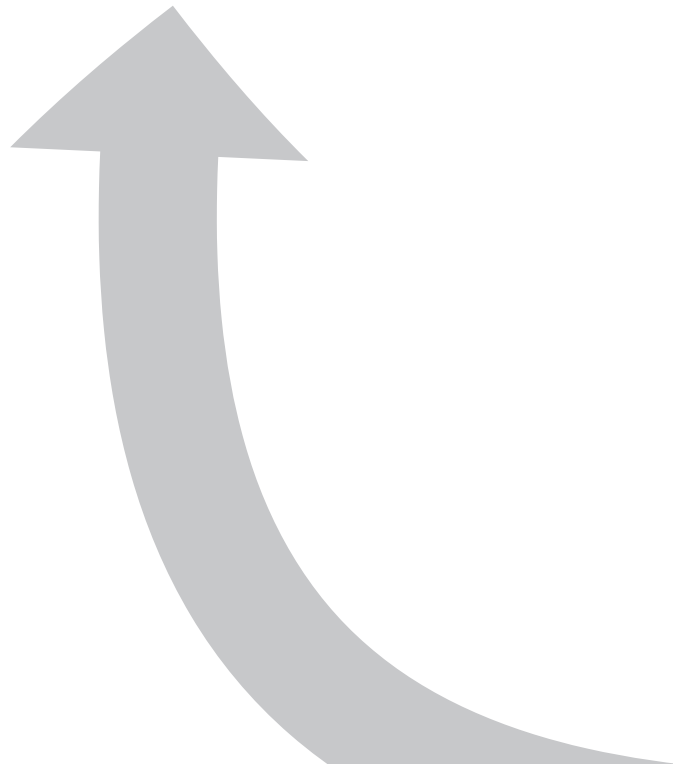
### Literatura kluczowa

- ▶ Karp J., *Wstęp [w:] Konstytucja Republiki Bułgarii*, Warszawa 2012.
- ▶ Woźnica R., *Bułgarska polityka wewnętrzna a proces integracji z Unią Europejską*, Kraków 2012.
- ▶ Bankowicz M., *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*, Kraków 2010.
- ▶ Czekalski T., *Bułgaria*, Warszawa 2010.
- ▶ Spirowa M., *Bułgaria po 1989 roku*, tłum. W. Gałęska [w:] *Polityka Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 roku*, red. S.P. Ramet, Warszawa 2012.



**ROZDZIAŁ 5** | DOMINIKA MIKUČKA-WÓJTOWICZ

**Republika Chorwacji po 1990  
roku – system polityczny w okresie  
transformacji. „Wymuszona reforma”**



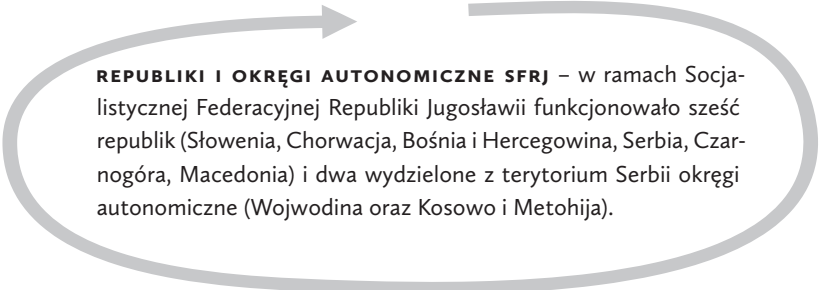


## **Omawiane zagadnienia:**

1. Wprowadzenie – Chorwacja w procesie dezintegracji Jugosławii.
2. Konstytucja bożonarodzeniowa z 22 grudnia 1990 roku wraz z późniejszymi nowelizacjami.
3. Aparat państwowy – implementacja trójpodziału władzy.
4. Partie i system partyjny Chorwacji.
5. Organizacje społeczne – kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego.
6. Podsumowanie.
7. Pytania sprawdzające (przykłady).
8. Literatura kluczowa.

## 5.1. Wprowadzenie – Chorwacja w procesie dezintegracji Jugosławii

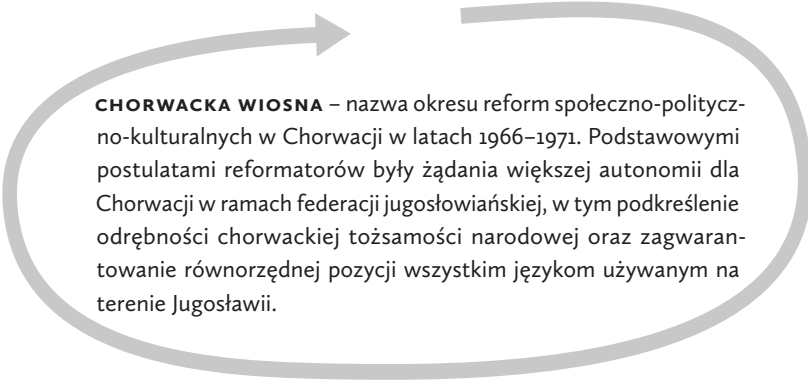
Wprawdzie rok 1989 nie był aż tak istotny z perspektywy demokratycznej transformacji dla republik ówczesnej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (SFRJ), jak dla innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, lecz widoczne stały się wówczas załamki kielkujących zmian. Duże znaczenie w procesie transformacji miała polityka tzw. antybiurokratycznej rewolucji, forsowana od 1988 roku przez ówczesnego przewodniczącego Komitetu Centralnego Związku Komunistów Serbii – Slobodana Miloševicia, w rzeczywistości służąca wzmocnieniu jego władzy w Serbii (ale też w republikach i okręgach autonomicznych, w których Serbowie stanowili liczącą się mniejszość). Przyczyniało się to jednak do wzrostu wzajemnych napięć i tendencji odśrodkowych w innych republikach SFRJ, budząc największy opór w Słowenii i Chorwacji.



**REPUBLIKI I OKRĘGI AUTONOMICZNE SFRJ** – w ramach Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii funkcjonowało sześć republik (Słowenia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Serbia, Czarnogóra, Macedonia) i dwa wydzielone z terytorium Serbii okręgi autonomiczne (Wojwodina oraz Kosowo i Metohija).

W 1989 roku coraz wyraźniejszy stawał się podział w Związku Komunistów Chorwacji (SKH) na grupę postępowców (liberałów), skupionych

wokół jego przewodniczącego Stanko Stojčevića i Celestina Sardelicia, oraz na konserwatystów (tzw. skrzydło zachowawcze), na czele z ówczesnym przewodniczącym Związku Komunistów Jugosławii (SKJ) – Stipe Šuvar, oskarżających postępowców o zaprzepaszczenie ideałów socjalistycznych, które ich zdaniem jako jedyne dawały legitymizację do rządzenia<sup>1</sup>. Zmiany zachodziły jednak nie tylko w Związku Komunistów. Korzystając z politycznej odwilży, opozycyjni działacze zaczęli tworzyć w konspiracji ruchy społeczne i partie polityczne<sup>2</sup>. Chorwacka opozycja żywiła bowiem głębokie przekonanie, że przemiany dokonujące się wówczas w Europie Środkowo-Wschodniej muszą z czasem – na zasadzie efektu domina – objąć swym zasięgiem również Półwysep Bałkański. Dlatego też środowisko dysydentów związanych z wydarzeniami tzw. chorwackiej wiosny podjęło w 1989 roku rozmowy na temat stworzenia silnego ruchu społecznego, który w przypadku zorganizowania wolnych wyborów mógłby przeciwstawić się obozowi władzy reprezentowanemu przez SKH.



**CHORWACKA WIOSNA** – nazwa okresu reform społeczno-polityczno-kulturalnych w Chorwacji w latach 1966–1971. Podstawowymi postulatami reformatorów były żądania większej autonomii dla Chorwacji w ramach federacji jugosłowiańskiej, w tym podkreślenie odrębności chorwackiej tożsamości narodowej oraz zagwarantowanie równorzędnej pozycji wszystkim językom używanym na terenie Jugosławii.

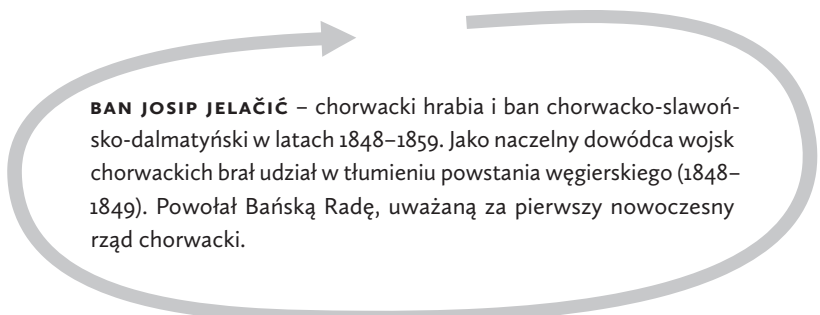
Pomysł ten napotkał wiele przeszkód spowodowanych głębokimi podziałami ideologicznymi wśród opozycjonistów, jak również częstymi wzajemnymi animozjami poszczególnych działaczy. Od początku rozmów było wyraźnie widać, że o przywództwo powstającej organizacji szczególnie zabiega Franjo Tuđman (jeden z najbardziej znanych chorwackich opozycjonistów,

<sup>1</sup> D. Hudelist, *Banket u Hrvatskoj. Prilozi povijesti hrvatskog višestranačija 1989.–1990.*, Zagreb 1999, s. 180–181, 239.

<sup>2</sup> W zasadzie bardziej adekwatnym określeniem byłaby nazwa „protopartie”, bowiem tworzenie partii zostało zalegalizowane dopiero na mocy nowelizacji ustawy zasadniczej z 14 lutego 1990 roku.

choć wcześniej należał do najmłodszych generałów Jugosłowiańskiej Armii Ludowej – JNA), jednak autorytarny styl jego działań budził sprzeciw znacznej części środowiska. Powodem niechęci do niego stała się m.in. afera z przygotowaniem wstępnej wersji deklaracji programowej. Tuđman napisał ją samodzielnie i bez żadnej konsultacji z zainteresowanymi umieścił pod nią podpisy osób, które, jak się spodziewał, poprą jej treść. Kiedy sprawa ta wyszła na jaw, część dotychczas przychylnych mu działaczy opozycji zerwała z nim kontakty i zajęła się tworzeniem odrębnych ugrupowań. Zrobił tak m.in. Vlado Gotovac, jeden z najważniejszych bohaterów wydarzeń chorwackiej wiosny, znany pisarz, który później należał do liderów pierwszej zarejestrowanej partii opozycyjnej – Chorwackiej Partii Socjalliberalnej (Hrvatska socijalno-liberalna stranka – HSLS). Spośród tych, którzy formalnie pozostali z Tuđmanem, również nie wszyscy chcieli, aby właśnie on został przewodniczącym tworzonego ruchu<sup>3</sup>.

Pierwszą istotną akcją przeprowadzoną przez działaczy opozycji było zbieranie podpisów pod petycją do władz o ponowne postawienie na centralnym placu w stolicy pomnika bana Jelačića (traktowanego jako ważny symbol chorwackiej państwowości), zainicjowane przez działaczy HSLS w październiku 1989 roku. Petycję podpisało 70 000 osób.



**BAN JOSIP JELAČIĆ** – chorwacki hrabia i ban chorwacko-slawońsko-dalmatyński w latach 1848–1859. Jako naczelny dowódca wojsk chorwackich brał udział w tłumieniu powstania węgierskiego (1848–1849). Powołał Bańską Radę, uważaną za pierwszy nowoczesny rząd chorwacki.

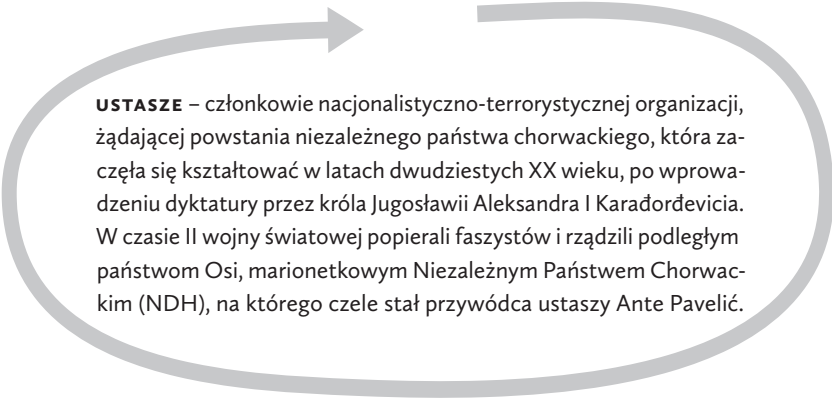
Wydarzenie to na tyle wzmocniło opozycyjnych działaczy, że 10 grudnia zdecydowali się przeprowadzić kolejną akcję. Tym razem zbierali podpisy pod petycją do parlamentu i Prezydium SKH o przeprowadzenie wolnych i uczciwych wyborów. Sytuacja w federacji była wówczas niezwykle trudna, bowiem SFRJ borykała się z olbrzymim kryzysem gospodarczym, a kierownictwa

<sup>3</sup> D. Mikucka-Wójtowicz, *Demokratyczna transformacja w Serbii i Chorwacji w latach 1990–2010*, Kraków 2014, s. 433–435.

poszczególnych republik podejmowały wiele egoistycznych działań naruszających obowiązujące reguły funkcjonowania instytucji. We wrześniu 1989 roku parlament słoweński przyjął nowelizację ustawy zasadniczej republiki z 1974 roku, otwierającą możliwość ewentualnego odłączenia się od federacji, w odpowiedzi na co w grudniu Serbia wprowadziła embargo na produkty słoweńskie, a dwa miesiące później, w lutym 1990 roku – Słowenia na serbskie. Aczkolwiek w początkowej fazie konfliktu związanego z dezintegracją federalnego państwa najbardziej godziły w obywateli działania w sferze ekonomicznej, to jednak nie brakowało w tym okresie prowokacji politycznych. Można do nich zaliczyć m.in. uchwalenie przez serbski parlament poprawek do Konstytucji republiki z 1974 roku, na mocy których została zniesiona autonomia leżących na jej terytorium okręgów autonomicznych – Kosowa i Metohiji oraz Wojwodiny, co wzbudziło sprzeciw i obawy także w innych częściach federacji<sup>4</sup>. Ówczesne komunistyczne władze Chorwacji były świadome, iż tracą legitymizację do rządu, ponadto nasilające się prowokacyjne działania w Serbii (marcowa nowelizacja konstytucji, antybiurokratyczna rewolucja tudzież obchodzone wówczas, niezwykle upolitycznione obchody 600-lecia bitwy na Kosowym Polu) utwierdzały je w przekonaniu, iż należy podjąć bardziej zdecydowane działania. Dlatego też podczas zorganizowanego 11 grudnia 1989 roku zjazdu SKH prezydium partii zdecydowało się forsować pomysł przeprowadzenia wolnych wyborów, który został zaakceptowany i ogłoszony 11 grudnia 1989 roku, zaś same wybory – od szczebla gminnego po parlamentarny – miały się odbyć wiosną 1990 roku. Warto wspomnieć, iż ta decyzja wywołała sporo sprzeciwów. Z jednej strony oponowało przeciwko niej dowództwo Jugosłowiańskiej Armii Ludowej, domagając się nawet jej odwołania. Z drugiej zaś krytykował ją zdominowany przez zachowawcze (konserwatywne) skrzydło SKH parlament, według którego przeprowadzenie wyborów mogło grozić destabilizacją państwa, jeśli w ich wyniku, jak prognozowano, dojdą do władzy ugrupowania skrajne czy nawet proustażowskie. Jednakże Prezydium Komitetu Centralnego SKH nie wycofało się, co więcej, zezwoliło na rejestrację partii i komitetów wyborczych (do czasu przeprowadzenia wyborów zarejestrowało się ich niemal 50) oraz – w celu umożliwienia wywiązania się z tej obietnicy – zapowiedziało przeprowadzenie nowelizacji ustawy zasadniczej i przyjęcie ordynacji wyborczej. Zaraz po

<sup>4</sup> V. Goati, *Stabilizacija demokratije ili povratak monizmu. „Treća Jugoslavija” sredinom devedesetih*, Podgorica 1996, s. 30.

ogłoszeniu tej decyzji Związek Komunistów Chorwacji zdecydował się na zmianę dotychczasowej nazwy poprzez dodanie do niej drugiego członu – Partia Demokratycznych Przemian (SKH – SDP).



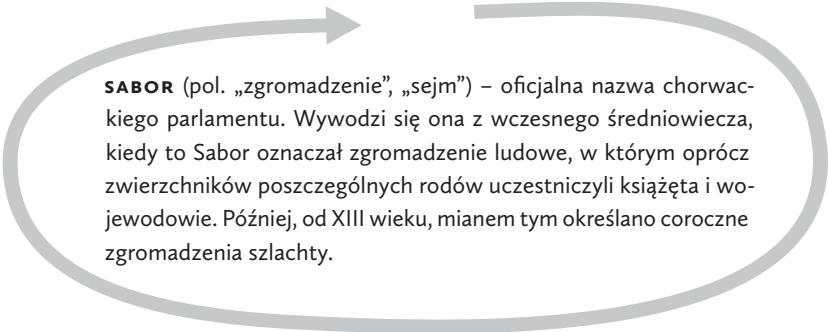
**USTASZE** – członkowie nacjonalistyczno-terrorystycznej organizacji, żądającej powstania niezależnego państwa chorwackiego, która zaczęła się kształtować w latach dwudziestych XX wieku, po wprowadzeniu dyktatury przez króla Jugosławii Aleksandra I Karađorđevića. W czasie II wojny światowej popierali faszystów i zarządzili podległym państwem Osi, marionetkowym Niezależnym Państwem Chorwackim (NDH), na którego czele stał przywódca ustaszcy Ante Pavelić.

Istotne znaczenie dla przyszłości SKJ, zarówno na poziomie republik, jak centralnym, ale też dla samej federacji, miał XIV Zjazd Związku Komunistów Jugosławii. Jak się później okazało, obradujący w dniach 20–22 stycznia 1990 roku w Belgradzie zjazd był już ostatnim takim zgromadzeniem jugosłowiańskich komunistów. W czasie jego trwania doszło do sporu między stroną słoweńską, domagającą się przekształcenia państwa w konfederację, a serbską, która dla odmiany forsowała jego centralizację. 22 stycznia, a więc przed końcem zaplanowanych obrad, przewodniczący delegacji słoweńskiej Milan Kučan zdecydował, że wraz ze wszystkimi słoweńskimi delegatami opuści salę posiedzeń. Mimo ich absencji i braku kworum strona serbska nie zamierzała jednak przerywać obrad. W tej sytuacji również lider Związku Komunistów Chorwacji Ivica Račan postąpił podobnie jak Słoweńcy, co ostatecznie przesądziło o przerwaniu zjazdu i upadku SKJ. Ów fakt oraz mająca z nim związek decyzja o przeprowadzeniu wyborów w republikach, nie zaś na poziomie centralnym, wywarły znaczny wpływ na przyszłość federalnego państwa, a właściwie na jego rozpad.

W lutym 1990 roku komunistyczne władze Chorwacji podjęły rozmowy z działaczami opozycji w ramach tzw. okrągłego stołu, których celem było przyjęcie ordynacji wyborczej. Pozycja obu stron w żadnym wypadku nie była symetryczna; należy wyraźnie podkreślić, że to komuniści kontrolowali przebieg tych rozmów oraz mieli decydujący wpływ na przyjęte wówczas rozwiązania. Pierwszym symptomem nadchodzących zmian było uchwalenie przez wciąż



jeszcze komunistyczny parlament poprawek zmieniających treść 10 artykułów (art. 54–63) Konstytucji Socjalistycznej Republiki Chorwacji z 1974 roku. Zgodnie z tymi poprawkami wprowadzono m.in. wolność prasy, zgromadzeń i zakładania organizacji politycznych (art. 56), możliwość kandydowania do organów przedstawicielskich każdego obywatela, który zgromadzi wymaganą w tym celu liczbę podpisów popierających go osób (art. 61), jak również zrównano kompetencje wszystkich trzech funkcjonujących izb parlamentu, poza sytuacjami wyszczególnionymi w ustawie zasadniczej (art. 62)<sup>5</sup>. Dzień później parlament przyjął nową ordynację wyborczą, wzorowaną na rozwiązaniach francuskich. Wprowadzała ona formułę większości bezwzględnej oraz dwie tury głosowania. Do zwycięstwa w I turze niezbędne było zdobycie bezwzględnej większości głosów, pochodzących od 1/3 głosujących w danym okręgu. Jeśli nie udało się to żadnemu z kandydatów, to czternaście dni później przeprowadzano II turę, do której wchodziłi kandydaci z co najmniej siedmioprocentowym poparciem<sup>6</sup>. Forsowane przez komunistów przyjęcie formuły większościowej miało zarówno ułatwić im odniesienie zwycięstwa wyborczego dzięki posiadaniu dobrze zorganizowanych struktur lokalnych, a więc atutu, jakim nie dysponowało żadne z ugrupowań opozycyjnych, jak i zapobiec nadmiernej fragmentaryzacji (rozdrobnieniu) nowego parlamentu i co za tym idzie – umożliwić wyłonienie stabilnego rządu. Ponadto pierwsze wolne wybory miały się odbyć równocześnie do trzech funkcjonujących na podstawie ówczesnej Konstytucji izb parlamentu – Saboru, a jego struktura miała być ewentualnie zmieniona dopiero w nowej konstytucji, którą miał przyjąć nowo wybrany parlament.



**SABOR** (pol. „zgromadzenie”, „sejm”) – oficjalna nazwa chorwackiego parlamentu. Wywodzi się ona z wczesnego średniowiecza, kiedy to Sabor oznaczał zgromadzenie ludowe, w którym oprócz zwierzchników poszczególnych rodów uczestniczyli książęta i wojowodowie. Później, od XIII wieku, mianem tym określano coroczne zgromadzenia szlachty.

<sup>5</sup> *Odluka o proglašenju Amandmana LIV. do LXIII. na Ustav Socijalističke Republike Hrvatske*, Narodne novine, nr 7/90.

<sup>6</sup> Art. 24, *Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika*, Narodne novine, nr 3/90.

Warto przy tym dodać, iż ówczesna struktura legislatywy była, po pierwsze, dość anachroniczna, bowiem parlament składał się z Rady Gmin (Vijeće općina), Rady Społeczno-Politycznej (Društveno-političko vijeće) oraz Związkowej Rady Pracy (Vijeće udruženog rada). Po drugie zaś, obowiązujące przepisy ewidentnie naruszały rudymენტarną dla demokratycznego prawa wyborczego zasadę równości. Można wspomnieć w tym kontekście np. fakt, iż członków ostatniej z wymienionych izb wybierali wyłącznie przedstawiciele „ludu pracującego”, czy też to, że w głosowaniu do Rady Gmin wybierano – niezależnie od wielkości tychże jednostek administracyjnych (a liczyły one od 700 do ponad 150 000 mieszkańców) – tylko jednego deputowanego. Natomiast mieszkańcy stolicy wyjątkowo dysponowali dwoma głosami. Jeden z nich oddawali na reprezentanta wydzielonej z Zagrzebia gminy miejskiej, na terenie której mieszkali, a drugi na przedstawiciela całego miasta. W tym drugim wypadku okręg wyborczy obejmował stolicę wraz z okalającym ją pierścieniem osiedli podmiejskich<sup>7</sup>.

Jednak wbrew nadziejom, jakie komuniści pokładali w przyjętym modelu wyborczym, ponieśli oni klęskę. Zdecydowanym zwycięzcą pierwszych wolnych i rywalizacyjnych wyborów, które zostały przeprowadzone w kwietniu i maju 1990 roku<sup>8</sup>, była kierowana przez Franja Tuđmana Chorwacka Wspólnota Demokratyczna (Hrvatska demokratska zajednica – HDZ), w początkowym okresie działalności bardziej przypominająca szeroki ruch społeczny niż partię. W wyborach do Rady Społeczno-Politycznej (mimo rzekomej równości wszystkich izb parlamentu traktowanej jako rozstrzygającej), w której w największym zakresie była zagwarantowana zasada równości głosu, HDZ poparło 41,9% głosujących, co przełożyło się na 68,8% mandatów, które zapewniały stabilną większość i nieskrępowaną możliwość powołania jednopartyjnego rządu. Ogółem we wszystkich trzech izbach HDZ uzyskała 209 (59,5%) z możliwych do zdobycia 351 mandatów. Drudzy w kolejności komuniści zdobyli 35% głosów w wyborach do Rady Społeczno-Politycznej, ale z uwagi na przyjęty model wyborczy ich udział w mandatach był aż o 10% niższy. Ogółem w trzech izbach parlamentu udało im się uzyskać 101, czyli 28,8% wszystkich mandatów<sup>9</sup>. Co ciekawe, wbrew dość rozpowszechnionemu przeświadczeniu opinii publicznej, że

<sup>7</sup> Zob. N. Zakošek, *Politički sustav Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 18.

<sup>8</sup> I tura wyborów odbyła się w dniach 22–23 kwietnia, a druga 6–7 maja.

<sup>9</sup> N. Zakošek, *Politički sustav...*, op. cit., s. 32.

zastosowanie formuły większościowej sprzyja głosowaniu na bezpartyjne osobowości, parlamentarny mandat zdobył wówczas zaledwie jeden niezależny kandydat. Ze względu na to, że wybory te odbyły się jeszcze w ramach starego reżimu i dopiero w ich następstwie Chorwacja stała się suwerennym państwem, możemy je za Mirjaną Kasapović i Dieterem Nohlenem określić mianem wyborów przedzałożycielskich<sup>10</sup>.

**WYBORY ZAŁOŻYCIELSKIE/KONSTYTUUJĄCE** (*founding election*) – tym mianem Guillermo O'Donnell i Philippe C. Schmitter określili pierwsze wolne wybory przeprowadzane po upadku reżimów totalitarnych bądź autorytarnych.

**WYBORY PRZEDZAŁOŻYCIELSKIE** – Mirjana Kasapović i Dieter Nohlen nazwali tak pierwsze wolne wybory w byłych republikach radzieckich i jugosłowiańskich, które dopiero w ich następstwie stały się suwerennymi państwami.

Pierwszy pochodzący z wolnych wyborów Sabor ukonstytuował się 30 maja 1990 roku. Aby podkreślić niezwykłą rangę i doniosłość tego wydarzenia, dzień ten do roku 2000 był świętem państwowym, tzw. Dniem Państwowości. Za rządów centrolewicowej Koalicji 2 + 4 (w latach 2000–2003) data tego święta została przesunięta na 25 czerwca, na pamiątkę ogłoszenia przez Chorwację deklaracji niepodległości w 1991 roku. W czasie pierwszego posiedzenia Saboru lider HDZ został wybrany na stanowisko Przewodniczącego Prezydium Republiki (*de facto* najważniejszej osoby w państwie), funkcję premiera powierzono Stipe Mesiciowi, a marszałka – Žarko Domljanowi (wszyscy rekrutowali się z HDZ). Zdominowanie najwyższych władz w państwie przez polityków HDZ, w tym okresie traktowanej jako formacja radykalnie prawicowa, nie spodobało się liderowi Serbów z terytorium

<sup>10</sup> D. Nohlen, M. Kasapović, *Izborni sustavi u Istočnoj Europi*, tłum. M. Kasapović, Zagreb 1996, s. 50; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, tłum. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Warszawa 2004, s. 222.

Krajiny, Jovanowi Raškovićowi, którego Serbska Partia Demokratyczna (SDS) zdobyła łącznie pięć mandatów w trzech izbach. Rašković, nakłoniony przez Slobodana Miloševića, postanowił bojkotować prace Saboru, mimo iż Tuđman oferował mu wówczas stanowisko wiceprezydenta i autonomię kulturalną dla chorwackich Serbów, polegającą na gwarantowanej swobodzie użycia cyrylicy<sup>11</sup>.

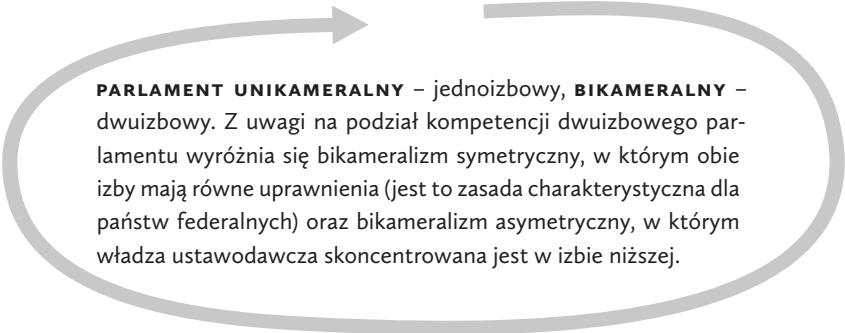
Miesiąc później parlament rozpoczął prace zmierzające do uchwalenia nowej ustawy zasadniczej. W noweli konstytucyjnej z 25 lipca 1990 roku zmieniono zarówno nazwę państwa poprzez wykreślenie z niej przymiotnika „socjalistyczna” (art. 64), jak i jego symbole – herb i flagę (art. 67). Przekształcono też urząd Przewodniczącego Prezydium Republiki w urząd Prezydenta, dzięki czemu Tuđman został pierwszym prezydentem Chorwacji (art. 71), wprowadzono instytucję Wiceprezydenta (art. 71), ministerstw oraz innych organów administracji państwowej oraz zapowiedziano uregulowanie kwestii własności publicznej i prywatnej (art. 73). Ponadto obniżono wymogi większości kwalifikowanej niezbędnej do podejmowania decyzji w kwestiach praw mniejszości z dotychczasowych 2/3 wszystkich deputowanych do 2/3 obecnych<sup>12</sup>, co gwarantowało rządzącym łatwiejsze przyjęcie forsowanych przez nich rozwiązań w tym zakresie. Powołano również specjalną komisję parlamentarną, która do 15 września 1990 roku miała przygotować wstępną wersję nowej konstytucji. Na początku sierpnia odrębną komisję utworzyło też Prezydium Republiki. Ta dwutorowość prac nad ustawą zasadniczą wywoływała sporo wątpliwości co do celu zastosowania takich rozwiązań<sup>13</sup>. Zastrzeżenia budziło także i to, że najważniejszą rolę w obu gremiach odgrywały osoby blisko związane z prezydentem Tuđmanem. W kwestiach merytorycznych oś sporu między partią rządzącą i opozycją stanowiło przede wszystkim uregulowanie relacji między organami władzy państwowej, a więc wybór reżimu politycznego (opozycyjni politycy postulowali wprowadzenie

<sup>11</sup> Zob. S.P. Ramet, *Sytuacja polityczna w Chorwacji po 1990 roku*, tłum. M. Gałąska [w:] *Polityka Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 roku*, red. S.P. Ramet, Warszawa 2012, s. 296. O partiach serbskich w Chorwacji – zob. D. Mikucka-Wójtowicz, *W okowach etniczności? Wybrane partie etnoregionalne w Serbii i Chorwacji (1990–2012)*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 2014, nr 45, zwł. s. 57–61.

<sup>12</sup> *Odluka o proglašenju Amandmana LXIV. do LXXXV. na Ustav Socijalističke Republike Hrvatske*, Narodne novine, nr 31/90.

<sup>13</sup> Zob. D. Mikucka-Wójtowicz, *Demokratyczna transformacja...*, op. cit., s. 80–81.

systemu parlamentarnego, a związani z obozem rządzącym – semiprezydenckiego) oraz będąca jego pochodną kwestia uprawnień głowy państwa oraz struktury parlamentu (przy czym w tym wypadku większość członków komisji chciała, aby Sabor był organem unikameralnym, zaś utworzenie parlamentu bikameralnego forsował prezydent Tuđman, który był nawet gotów zrzec się na jego korzyść części swoich uprawnień).



**PARLAMENT UNIKAMERALNY** – jednoizbowy, **BIKAMERALNY** – dwuizbowy. Z uwagi na podział kompetencji dwuizbowego parlamentu wyróżnia się bikameralizm symetryczny, w którym obie izby mają równe uprawnienia (jest to zasada charakterystyczna dla państw federalnych) oraz bikameralizm asymetryczny, w którym władza ustawodawcza skoncentrowana jest w izbie niższej.

Odnośnie do sposobu wypracowywania konkretnych rozwiązań przez poszczególne komisje to chociaż HDZ pozwalała opozycji wyrazić swoje zdanie na ten temat, jednakże działała zgodnie z zasadą charakterystyczną dla typu demokracji ułomnych/hybrydowych, określanych przez węgierskiego politologa Atilę Ágha mianem tyranizujących większości<sup>14</sup>. Jej politycy wychodzili więc z założenia, że decydujący głos należy do najsilniejszego ugrupowania.

Akt nowej Konstytucji został przyjęty na uroczystym posiedzeniu wszystkich trzech izb Saboru, które odbyło się w dniach 21–22 grudnia, i wszedł w życie z dniem ogłoszenia, czyli 22 grudnia. Uchwalenie nowej ustawy zasadniczej wyraźnie naruszyło i tak już wtedy mocno nadszarpnięte stosunki z Serbią. Powodów tego należy szukać m.in. w zawarciu w preambule przepisu, który definiował Chorwację jako państwo narodowe narodu chorwackiego, co degradowało pozycję chorwackich Serbów z konstytucyjnego narodu do mniejszości narodowej. Wywołało to zresztą protesty Serbów mieszkających w okolicach Knina. Do eskalacji tego konfliktu doszło w marcu 1991 roku, gdy serbscy rebelianci zaatakowali posterunek przy Parku

<sup>14</sup> A. Ágh, *The Politics of Central Europe*, London–Thousand Oaks–New Delhi 1999, s. 13–14.

Narodowym Plitwickie Jeziora, co uznaje się za symboliczną datę rozpoczęcia wojny związanej z rozpadem federacji (za datę zakończenia tego konfliktu przyjmuje się 21 listopada 1995 roku, kiedy to podpisano porozumienie w Dayton kończące wojnę na terenie Bośni i Hercegowiny)<sup>15</sup>.

Wcześniej, w październiku 1990 roku, Serbowie i Czarnogórcy odrzucili słoweńsko-chorwacką propozycję przekształcenia SFRJ w luźną konfederację, w następstwie czego w styczniu 1991 roku Sabor, powołując się na art. 140 ustawy zasadniczej, m.in. gwarantujący Chorwacji prawo podjęcia „decyzji niezbędnych dla ochrony suwerenności i interesów Republiki”<sup>16</sup>, uchwalił rezolucję, zgodnie z którą przestały obowiązywać wszystkie akty sprzeczne z nową Konstytucją. Ponadto za przykładem Słowenii zarządzono wówczas ogólnonarodowe referendum w sprawie pokojowego odłączenia się od federacji, którego termin wyznaczono na 19 maja 1991 roku. W głosowaniu tym wzięło udział 84,94% uprawnionych. Spośród głosujących niemal 93,94% poparło utworzenie suwerennego państwa, a jedynie 5,38% chciało, aby Chorwacja pozostała w federacji jugosłowiańskiej. Ponadto większość wyborców dopuszczała równocześnie możliwość stworzenia nowego związku suwerennych państw z innymi jugosłowiańskimi republikami. W tym samym czasie odbyło się kontrreferendum Serbów z Krajiny, w którym 99% głosujących opowiedziało się za przyłączeniem tego regionu do Serbii oraz pozostaniem w ramach Jugosławii wszystkich narodów, które wyrażą taką wolę<sup>17</sup>. Jednak, co zresztą było do przewidzenia, chorwackie władze uznały to głosowanie w Krajinie za nielegalne.

Powołując się na wyniki majowego referendum w sprawie niepodległości Chorwacji, Sabor ogłosił 25 czerwca Deklarację o proklamowaniu suwerennej i niezawisłej Republiki Chorwacji. Tego samego dnia deklarację niepodległości wydał również parlament Słowenii. Jednak działania te wywołały sprzeciw władz Wspólnot Europejskich (WE). Przysłały one do Jugosławii swoją misję obserwacyjną i 8 lipca doprowadziły do podpisania przez

<sup>15</sup> Diariusz najważniejszych wydarzeń konfliktu serbsko-chorwackiego w latach 1991–1992 – zob. E. Bujwid-Kurek, *Państwa pojugosłowiańskie. Szkice politologiczne*, Kraków 2008, s. 215–249.

<sup>16</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990*, tłum. T.M. Wójcik, Warszawa 1995, s. 54.

<sup>17</sup> S. Sokol, B. Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb 1998, s. 56; S. Goldstein, *Hrvatska povijest*, Zagreb 2003, s. 389.

strony serbską, chorwacką i słoweńską tzw. deklaracji briuńskiej, w której obiecały one, że powstrzymają się przez najbliższe trzy miesiące od działań związanych z reaktywowaniem niepodległości. Miesiąc później odbyła się w Genewie konferencja pokojowa dotycząca konfliktu, a Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła specjalną rezolucję, nawołującą do rozpoczęcia rozmów pokojowych pod patronatem Wspólnot Europejskich. Powołano też specjalną komisję arbitrażową pod przewodnictwem francuskiego prawnika Roberta Badintera. Mimo to podczas trwania rozmów oddziały JNA kilkakrotnie atakowały obszar Slawonii (regionu z dużym udziałem ludności serbskiej), dlatego też zaraz po zakończeniu okresu przejściowego, 8 października 1991 roku, Sabor podjął decyzję o zerwaniu wszelkich związków z Jugosławią, a JNA uznał za agresora<sup>18</sup>. Komisja arbitrażowa pod przewodnictwem Badintera zakończyła pracę 10 grudnia 1991 roku. W swym końcowym raporcie podkreśliła, że państwo jest w stanie rozpadu, apelowała też do władz poszczególnych republik o zwracanie szczególnej uwagi na poszanowanie praw człowieka oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Podobne było też stanowisko Rady Ministrów Wspólnot Europejskich, która zagwarantowała nowo powstałym państwom uznanie ich suwerenności, o ile spełnią określone kryteria, dotyczące zwłaszcza ochrony praw mniejszości, w przypadku Chorwacji – przede wszystkim chorwackich Serbów. Politycy HDZ często podkreślali, iż wymóg ten jest „niepotrzebnym piętrzeniem trudności przed młodym państwem”<sup>19</sup>, jednak licząc na zachodnią pomoc, jeszcze w grudniu Sabor uchwalił pozytywnie zaopiniowaną przez Roberta Badintera specjalną ustawę konstytucyjną gwarantującą prawa człowieka i mniejszości, w tym również prawo do ich politycznej reprezentacji. W ten sposób przynajmniej na gruncie formalnym czyniono zadość wymogom Wspólnot Europejskich, lecz nie brakło problemów z przestrzeganiem zapisów tej ustawy w praktyce<sup>20</sup>. 15 stycznia 1992 roku Wspólnoty zgodnie z daną obietnicą uznały

<sup>18</sup> S. Sokol, B. Smerdel, *Ustavno...*, op. cit., s. 59–60.

<sup>19</sup> I. Dekanić, *Demokratizacija Hrvatske. Uspjesi i kompleksi suvremene hrvatske politike*, Zagreb 2004, s. 57.

<sup>20</sup> Jednym z problemów, z którymi borykała się w latach dziewięćdziesiątych mniejszość serbska, były próby ograniczenia jej prawa do politycznej reprezentacji, podejmowane systematycznie przez władze. Zgodnie z oczekiwaniami społeczności międzynarodowej we wspomnianej Ustawie konstytucyjnej o prawach mniejszości z 1991 roku mniejszościom, których udział procentowy na podstawie spisu z 1981 roku stanowił

niepodległość Chorwacji. Zaraz po tym wydarzeniu zaczęto przygotowania zmierzające do przeprowadzenia wyborów konstytuujących, które miały wyłonić władze już na podstawie nowej konstytucji i nowej ordynacji.

## 5.2. Konstytucja bożonarodzeniowa Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 roku wraz z późniejszymi nowelizacjami

Konstytucja Republiki Chorwacji przyjęta przez Sabor 22 grudnia 1990 roku obowiązuje do dziś, jednak przeszła w tym okresie kilka istotnych nowelizacji (w latach 1997, 2000, 2001, 2010 i 2014), w tym najważniejsze w 2000 i 2001 roku. W listopadzie 2000 roku został przede wszystkim zmieniony typ systemu politycznego – z semiprezydencyjnego na parlamentarny, choć zdecydowano się równocześnie utrzymać zasadę wyboru głowy państwa w wyborach powszechnych. Z kolei w marcu 2001 roku zlikwidowano wyższą izbę parlamentu – Izbę Żupanii. Pozostałe zmiany miały znacznie węższy zakres. W 1997 roku dokonano głównie poprawek natury leksykalnej, których celem było wyeliminowanie serbizmów. Jedyna znacząca ingerencja w treść ustawy zasadniczej dotyczyła przepisu normującego procedurę wstępowania państwa do organizacji międzynarodowych (i występowania z nich). Do przepisu tego dopisano wówczas ustęp, w myśl którego „zabrania się wszczynania postępowania mającego na celu przystąpienie Republiki Chorwacji do zrzeszenia z innymi państwami, które doprowadziłyby albo mogłyby doprowadzić do odnowienia jugosłowiańskiej wspólnoty państwowej lub innej postaci bałkańskiego państwa” (art. 141)<sup>21</sup>. Zmiana ta była dyskusyjna,

---

więcej niż 8%, co dotyczyło wyłącznie mniejszości serbskiej, zagwarantowano prawo do proporcjonalnej reprezentacji. Dodatkową gwarancją było to, iż w przypadku nieuzyskania takiego wyniku w wyborach jej przedstawiciele zostaną powołani z list innych partii biorących udział w głosowaniu (co się zresztą wówczas stało). Jednak w kolejnych cyklach wyborczych rządzący systematycznie ograniczali to prawo mniejszości serbskiej, powołując się na znaczny spadek jej liczebności. Na podstawie ordynacji z 1995 roku mieszkający na terenie Chorwacji Serbowie mieli prawo do trzech mandatów, a w 1999 roku – już tylko do jednego.

<sup>21</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie zmienione i uaktualnione*, tłum. T.M. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 2007, s. 59.



bowiem w czasie referendum niepodległościowego 19 maja 1991 roku większość głosujących opowiedziała się przeciw za możliwością utworzenia konfederacji z innymi państwami powstałymi w następstwie rozpadu federacji jugosłowiańskiej (SFRJ). Jednak przepis ten przetrwał kompleksowe zmiany ustawy zasadniczej przeprowadzone w latach 2000–2001, a jego problematyczność została w pełni unaoczniona chorwackim władzom dopiero na początku 2006 roku, gdy Komisja Europejska rekomendowała państwom regionu stworzenie regionalnej strefy wolnego handlu, co miało stanowić istotny element ich drogi do gospodarczej integracji z Unią Europejską. Ostatecznie po fali dyskusji i rozważań, czy takie rozwiązanie nie narusza przepisów ustawy zasadniczej, zdecydowano się na rozwijanie współpracy gospodarczej w ramach Środkowoeuropejskiej Umowy o Wolnym Handlu (CEFTA), a sporny przepis pozostał w Konstytucji<sup>22</sup>.

Do najważniejszych zmian wprowadzonych podczas nowelizacji ustawy zasadniczej w 2010 roku należy zaliczyć przede wszystkim zmianę przepisów dotyczącą warunków ważności referendum, co miało związek z przygotowaniem do przeprowadzenia referendum akcesyjnego. W obawie o jego wynik zniesiono dotychczasowy wymóg, zgodnie z którym aby referendum zostało uznane za wiążące, musiała w nim wziąć udział ponad połowa uprawnionych do głosowania. Jak pokazał czas, obawy ustrojodawcy były słuszne, bowiem w referendum akcesyjnym uczestniczyło zaledwie 43,5% uprawnionych, z których 66,7% opowiedziało się za wejściem państwa do UE<sup>23</sup>. W nowelizacji wprowadzono też prawo do oddania dwóch głosów w wyborach parlamentarnych przez członków mniejszości stanowiących mniej niż 1,5% ogólnej liczby ludności kraju (takie rekomendacje znalazły się już w ustawie konstytucyjnej o ochronie mniejszości z 2002 roku). Tak więc mogą oni głosować zarówno na przedstawicieli mniejszości (liczbę zarezerwowanych dla nich mandatów określa Konstytucja), jak i na listy partyjne. Z kolei mniejszościom, których odsetek przekracza 1,5%, co obecnie dotyczy tylko Serbów żyjących na terenie Chorwacji, zagwarantowano trzy mandaty. Również stałą liczbę trzech mandatów zapewniono deputowanym wybieranym przez członków chorwackiej diaspory. Do tej pory liczba uzyskiwanych przez nich mandatów

<sup>22</sup> Por. art. 135 *Konstytucji Republiki Chorwacji z 22 grudnia...*, op. cit., s. 52, oraz art. 141 *Konstytucji Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 59.

<sup>23</sup> Dane publikowane przez Państwową Komisję Wyborczą: [www.izbori.hr](http://www.izbori.hr) (dostęp: 10.07.2015).

była uzależniona od przeciętnych kosztów zdobycia mandatów na terenie kraju. Ponadto wprowadzono przepis, w myśl którego przestępstwa gospodarcze popełnione podczas prywatyzacji w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, jak również wzbogacenie się w trakcie i wyniku działań wojennych nie ulegają przedawnieniu<sup>24</sup>. Jest to o tyle istotne, iż właśnie na tym przepisie opiera się jeden z zarzutów postawionych Ivo Sanaderowi<sup>25</sup>, politykowi HDZ pełniącemu funkcję premiera w latach 2003–2009. Ciekawe były również zmiany w 2014 roku. Na podstawie wyników zainicjowanego przez konserwatywno-chrześcijańską organizację W Imię Rodziny i przeprowadzonego 1 grudnia 2014 roku referendum w sprawie zmiany Konstytucji wprowadzono do ustawy zasadniczej przepis definiujący małżeństwo wyłącznie jako związek kobiety i mężczyzny. Również i to referendum, mimo ogromnego zainteresowania mediów, nie cieszyło się adekwatnie dużym zainteresowaniem wyborców. Wzięło w nim udział 37,9% uprawnionych do głosowania, spośród których 66,3% opowiedziało się za wprowadzeniem takiej definicji. Konstytucja została znowelizowana, jednak, co ciekawe, w 2014 roku centrolewicowa koalicja rządząca, na czele której stoi Socjaldemokratyczna Partia Chorwacji (SDP), przeforsowała przyjęcie przez parlament ustawy o związkach partnerskich, która dopuszcza możliwość zawierania związków przez

---

<sup>24</sup> B. Smerdel, *Ustav RH nakon ustavnih promjena 2010 godine*, „Hrvatska Pravna Revija”, rujan 2014, s. 5.

<sup>25</sup> W 2012 roku Ivo Sanader został skazany przez sąd pierwszej instancji za korupcję i wzbogacenie się w wyniku działań wojennych na 10 lat pozbawienia wolności oraz grzywnę w wysokości 3,6 mln kun. W 2014 roku sąd drugiej instancji zmniejszył wymiar kary do ośmiu i pół roku, zaś w sierpniu 2015 roku Sąd Najwyższy nakazał wznowienie dwóch zakończonych procesów byłego premiera. Za udział w aferach korupcyjnych zostało również oskarżonych i skazanych kilku innych prominentnych działaczy HDZ oraz związanych z partią członków państwowych spółek. Ponadto postępowaniem objęto samą partię, co do której istnieją podejrzenia, że przez lata była finansowana z tajnego funduszu. W 2014 roku sąd pierwszej instancji uznał jej winę, jednak odwołano się wówczas od tego wyroku do Sądu Najwyższego. Jeśli sąd drugiej instancji utrzymałby wyrok w mocy, HDZ musiałby zapłacić około 650 000 euro kary oraz zwrócić do budżetu 3,2 mln euro, choć początkowo wspomiano nawet o możliwości zdelegalizowania partii. Jednak w październiku 2015 roku Sąd Najwyższy nakazał wznowienie procesu. Szerzej o aferach korupcyjnych za rządów premiera Sanadera – zob. D. Mikucka-Wójtowicz, *Demokratyczna transformacja...*, op. cit., s. 256–264.

pary tej samej płci. Niemniej jednak osoby zawierające związki partnerskie nie mają prawa do adopcji, lecz jedynie do wspólnego wychowywania dzieci pochodzących z wcześniejszych związków obojga partnerów<sup>26</sup>.

Najważniejsze zasady ustrojowe zostały wskazane w art. 1 w II rozdziale ustawy zasadniczej. Należą do nich: republikańska forma państwa, zasada jego jednolitości i niepodzielności, zasada państwa demokratycznego oraz państwa socjalnego (pierwowzorem takiego, dość rzadko współcześnie stosowanego w ustawach zasadniczych rozwiązania były przepisy zawarte w Konstytucji RFN z 1949 roku)<sup>27</sup>. Jako podmiot władzy, a więc suwerena, Konstytucja wskazuje naród, definiowany jako „wspólnota wolnych i równych obywateli”. A zatem, jak zauważają Janusz Karp i Marian Grzybowski, ustrojodawca podkreśla poprzez ów zapis, iż wszyscy obywatele, bez względu na pochodzenie etniczne czy też inne dzielące ich różnice, mają te same prawa i wolności<sup>28</sup>. Zasada suwerenności narodu może być realizowana zarówno pośrednio, dzięki wyborowi przedstawicieli, jak i bezpośrednio, przede wszystkim dzięki wspomnianej już instytucji referendum. Prawo do zarządzania referendum fakultatywnego przysługuje Saborowi (może ono dotyczyć zmiany przepisów Konstytucji, projektów ustaw bądź innych spraw pozostających w kompetencji parlamentu) oraz Prezydentowi, przy czym w tym ostatnim wypadku wymagane są: uprzedni wniosek rządu skierowany do głowy państwa i kontrasygnata Premiera. Samo referendum może dotyczyć projektu zmiany przepisów Konstytucji o istotnym znaczeniu dla niepodległości państwa. Natomiast referendum obligatoryjne może rozpiąć wyłącznie parlament na wniosek grupy wyborców stanowiącej co najmniej 10% uprawnionych do głosowania.

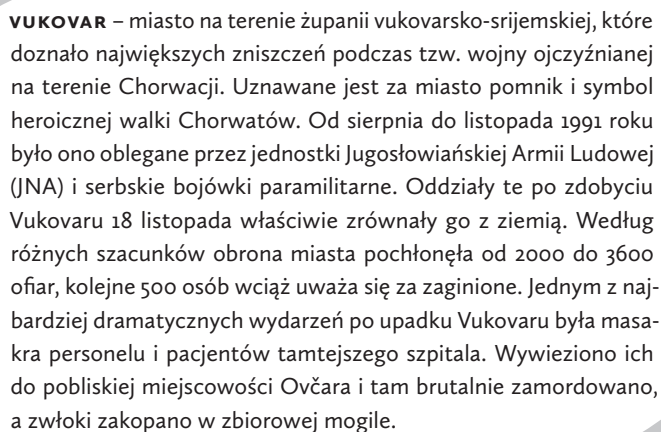
Nowelizacja ustawy zasadniczej w 2010 roku, która zliberalizowała wymogi uznania referendum za wiążące, doprowadziła w ostatnich kilku latach do wzrostu zainteresowania obywateli tą formą demokracji. Oprócz głosowania dotyczącego zmian konstytucyjnej definicji małżeństwa należy wspomnieć o tym, iż w 2014 roku grupa weteranów z okresu tzw. wojny ojczyźnianej

<sup>26</sup> Zob. D. Nikić-Čakar, V. Raos, *Croatia*, „European Journal of Political Research. Political Data Yearbook” 2014, t. 53, s. 69–71; P. Doric, *Croatia* [w:] Freedom House, *Nations in Transit 2015*, s. 193.

<sup>27</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 19; T. Jankowski, *System polityczny Chorwacji* [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Lublin 2005, s. 192.

<sup>28</sup> J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007, s. 19.

(konfliktu zbrojnego w latach 1991–1995, związanego z dezintegracją Jugosławii), nosząca nazwę Sztab Obrony Chorwackiego Vukovaru, protestująca uprzednio przez kilka miesięcy przeciwko zawieszeniu w tym mieście dwujęzycznych, chorwacko-serbskich tablic na budynkach administracji lokalnej, zbierała podpisy pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum w sprawie zaostrzenia wymogów wprowadzenia dwujęzyczności na terenie gmin zamieszkałych przez mniejszości. Weterani domagali się podniesienia dotychczasowego progu liczebności mniejszości na ich terenie z 30% do 50%. Jednak Sąd Konstytucyjny orzekł, iż zaproponowane przez nich pytanie byłoby niekonstytucyjne i naruszałoby prawa mniejszości serbskiej, chociaż równocześnie nakazał rządowi, aby w ciągu roku dokonał nowelizacji ustawy o posługiwaniu się językami mniejszości i unormował postępowanie w sytuacjach, w których lokalne władze utrudniają wprowadzenie wynikających z ustawy przepisów<sup>29</sup>. Z kolei w październiku 2014 roku podpisy pod wnioskiem o przeprowadzenie referendum zaczęła zbierać Związek Pracowników Drogowych sprzeciwiających się rządowemu projektowi monetyzacji autostrad.



**VUKOVAR** – miasto na terenie żupanii vukovarsko-srijemskiej, które doznało największych zniszczeń podczas tzw. wojny ojczyźnianej na terenie Chorwacji. Uznawane jest za miasto pomnik i symbol heroicznej walki Chorwatów. Od sierpnia do listopada 1991 roku było ono oblegane przez jednostki Jugosłowiańskiej Armii Ludowej (JNA) i serbskie bojówki paramilitarne. Oddziały te po zdobyciu Vukovaru 18 listopada właściwie zrównały go z ziemią. Według różnych szacunków obrona miasta pochłonęła od 2000 do 3600 ofiar, kolejne 500 osób wciąż uważa się za zaginione. Jednym z najbardziej dramatycznych wydarzeń po upadku Vukovaru była masakra personelu i pacjentów tamtejszego szpitala. Wywieziono ich do pobliskiej miejscowości Ovčara i tam brutalnie zamordowano, a zwłoki zakopano w zbiorowej mogile.

<sup>29</sup> P. Doric, *Croatia*, op. cit., s. 193, 197; *Odluka Ustavnog suda od 14 augusta 2014 g.*, [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_08\\_104\\_2021.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_08_104_2021.html) (dostęp: 10.07.2015).

Wzorując się na rozwiązaniach hiszpańskich, Konstytucja uznaje za najwyższe wartości porządku konstytucyjnego Chorwacji „wolność, równość, równość narodów i płci, umiłowanie pokoju, sprawiedliwość społeczną, poszanowanie praw człowieka, nienaruszalność własności, poszanowanie natury i środowiska naturalnego, rządy prawa oraz demokratyczny system wielopartyjny (art. 3)<sup>30</sup>. Organizacja władzy w państwie jest oparta na zasadzie jej trójpodziału na ustawodawczą (legislatywę), wykonawczą (egzekutywę) i sądowniczą, z zachowaniem zastrzeżenia o funkcjonowaniu mechanizmów ich współdziałania oraz wzajemnej kontroli i równowagi. Niezwykle trafny przykład takiej sytuacji można znaleźć w opracowaniu Karpa i Grzybowskiego, którzy podkreślają, że choć monopol na uchwalanie ustaw ma Sabor, to jednak warunkiem ich ogłoszenia i wejścia w życie jest podpisanie ustawy przez Prezydenta, który jednak może skorzystać z przysługującego mu prawa do kontroli konstytucyjności uchwalanych aktów i skierować ją do Sądu Konstytucyjnego<sup>31</sup>. W art. 4 Konstytucji zastrzeżono również, iż zasada trójpodziału władzy jest ograniczona gwarantowanym przez ustawę zasadniczą prawem do samorządu lokalnego i okręgowego (regionalnego)<sup>32</sup>.

### 5.3. Aparat państwowy – implementacja trójpodziału władz

#### 5.3.1. Władza ustawodawcza (legislatywa). Sabor – jednoizbowy parlament

Władza ustawodawcza w Chorwacji należy do Saboru, który od 2001 roku jest organem unikameralnym. Wcześniej składał się z dwóch izb – Izby Przedstawicielskiej i Izby Żupanii, których uprawnienia były asymetryczne. Skład Izby Przedstawicielskiej jest zmienny: może w niej zasiadać od 100 do 160 deputowanych (art. 71)<sup>33</sup>. Przy tym w Chorwacji obowiązuje instytucja miejsc zarezerwowanych dla przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych (łącznie przysługuje im osiem mandatów), którzy są wybierani

<sup>30</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 20.

<sup>31</sup> J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 21.

<sup>32</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 20.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 36.

z zastosowaniem formuły większościowej<sup>34</sup>. W skład Izby Żupanii wchodziło 63 deputowanych, po trzech z każdej żupanii (województwa), zaś Prezydent miał prawo powołania dodatkowych pięciu członków izby spośród osób, które uznał za szczególnie zasłużone dla państwa. Rozwiązanie to było krytykowane, ponieważ prezydent Tuđman zwykł powierzać te mandaty osobom związanym z HDZ bądź przychylnym tej partii. Kadencja parlamentu trwa cztery lata. Może on jednak skrócić swoją kadencję, jeśli uchwałą w tej sprawie poprze większość parlamentarzystów. W określonych w Konstytucji przypadkach parlament może również zostać rozwiązany przez Prezydenta (art. 77)<sup>35</sup>. Według poprzednich postanowień prawo do samorozwiązania przysługiwało jedynie Izbie Przedstawicielskiej i nie pociągało za sobą automatycznie rozwiązania Izby Żupanii.

Sabor obraduje w trybie sesyjnym. Zwyczajowo odbywają się dwie sesje parlamentu: od 15 stycznia do 30 lipca oraz od 15 września do 15 grudnia. Możliwe jest również zwołanie sesji nadzwyczajnej, jeśli z takim żądaniem wystąpi Prezydent, rząd lub większość deputowanych (art. 78)<sup>36</sup>.

Deputowani do Saboru wybierani są w wyborach bezpośrednich, na podstawie powszechnego i równego prawa wyborczego (art. 71–72), a czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 18 lat. Mandat deputowanego nie może mieć charakteru imperatywnego, zaś w czasie kadencji deputowany jest chroniony immunitetem formalnym i materialnym oraz ma przywilej nietykalności. Immunitet formalny wyklucza możliwość wszczęcia przeciwko parlamentarzyste postępowania o popełnienie przestępstwa, o ile immunitetu tego nie uchyli Sabor. Natomiast immunitet materialny jest na gruncie chorwackim rozumiany dość wąsko i oznacza, że parlamentarzysta nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani za poglądy wyrażone na forum Saboru, ani za sposób głosowania. Jednak immunitet ten nie obejmuje ogółu działań deputowanych, które są związane ze sprawowaniem mandatu. Z kolei zasada nietykalności gwarantuje deputowanym, iż nie mogą zostać zatrzymani i aresztowani, o ile nie zostali złapani na gorącym uczynku, a przestępstwo, którego się dopuścili, nie jest

<sup>34</sup> Zob. D. Mikucka-Wójtowicz, *The right to political representation for members of national minorities in the Republic of Croatia, 1990–2004*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 2010, t. 37, s. 7–17.

<sup>35</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 36.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 37.

zagrożone karą powyżej pięciu lat pozbawienia wolności (art. 75)<sup>37</sup>. Ponadto ustawa o wyborze deputowanych do Saboru określa szeroki katalog funkcji niepołączalnych z piastowaniem mandatu parlamentarnego. Należą do nich m.in. funkcje: sędziego Sądu Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego, sędziów sądów powszechnych, prokuratorów, adwokatów, wszelkie funkcje w rządzie, stanowiska ambasadora i konsula generalnego, dyrektora i jego zastępcy w którejkolwiek z agencji rządowych, funkcje w wojsku oraz stanowiska żupana i jego zastępcy tudzież burmistrza Zagrzebia i jego zastępcy. Podobne obostrzenia dotyczą też członków zarządów przedsiębiorstw czy funduszy, w których większościowym udziałowcem jest państwo<sup>38</sup>. W przypadku objęcia w trakcie pełnienia mandatu któregoś z tych stanowisk parlamentarzysta nie musi się jednak zrzekać mandatu, lecz może go jedynie zawiesić. Wówczas jego obowiązki przejmuje kolejny kandydat z listy partyjnej. Prawo zawieszenia mandatu przysługuje również na specjalną pisemną prośbę deputowanego, a okres takiego „zamrożenia” nie może być krótszy niż sześć miesięcy<sup>39</sup>. Należy zaznaczyć, iż procedura reaktywowania często budziła kontrowersje<sup>40</sup>.

W myśl przepisów Konstytucji Sabor pełni trzy zasadnicze funkcje. Po pierwsze, ma on władzę ustawodawczą, którą realizuje poprzez uchwalanie ustaw, budżetu, konstytucji oraz strategii bezpieczeństwa państwa. Po drugie, sprawuje kontrolę nad rządem, której instrumentami są: pytania, interpelacje oraz możliwość wyrażenia wotum nieufności. Po trzecie zaś, Sabor pełni również funkcję kreacyjną, w ramach której udziela wotum zaufania nowemu rządowi (art. 109), powołuje członków Krajowej Rady Sądownictwa (art. 123), sędziów Sądu Konstytucyjnego (art. 125), Obróncę Praw Narodu

<sup>37</sup> Ibidem, s. 36–37.

<sup>38</sup> Art. 9, *Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski Sabor (pročišćeni tekst)*, Narodne novine, nr 19/15.

<sup>39</sup> Art. 14, *ibidem*.

<sup>40</sup> Zdarzały się sytuacje, w których wnioski o reaktywowanie mandatu były przez rządzących traktowane bardzo uznaniowo, czego przykładem była podjęta za rządów HDZ próba powrotu do parlamentu Radimira Čaćicia z HNS i Ivana Bagaricia z HDZ. Mimo że Sabor orzekł, że obydwaj nie zachowali ustawowego terminu wystąpienia z takim wnioskiem (a więc ośmiu dni od ustania przeszkód, które spowodowały zawieszenie mandatu), to jednak Čaćić nie odzyskał mandatu, natomiast mandat Bagaricia został reaktywowany.

(Ombudsmana; art. 92), Rzecznika Praw Dziecka oraz Rzecznika ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn<sup>41</sup>. Problematyczne jest natomiast to, iż mimo kilku nowelizacji ustawy zasadniczej utrzymano w niej przepis, który potencjalnie może wpływać na zmniejszenie roli parlamentu w procesie legislacyjnym. Otóż w myśl art. 87 Konstytucji parlament ma prawo upoważnić rząd na okres nieprzekraczający roku do regulowania w drodze dekretów poszczególnych spraw leżących w zakresie kompetencji Saboru. Przy tym wyłączone z tej możliwości konkretyzację zagadnień, które są regulowane przez tzw. ustawy organiczne, normujące kwestie praw człowieka, praw mniejszości, systemu wyborczego, a także strukturę, zakres i tryb działania organów państwowych i samorządu lokalnego<sup>42</sup>.

Prawo do inicjatywy ustawodawczej przysługuje każdemu deputowanemu, klubowi parlamentarnemu oraz komisjom parlamentarnym i rządowi (art. 84)<sup>43</sup>. Jednakże od lat utrzymuje się tendencja legislacyjnej dominacji rządu. Na przykład aż 97% z 568 ustaw uchwalonych przez Sabor w latach 2003–2007 stanowiły właśnie projekty rządowe (dla porównania, w Niemczech odsetek ten wynosi 70%). Odwrotna tendencja dominowała w odniesieniu do odrzuconych ustaw: aż 92% z nich stanowiły projekty zgłoszone przez opozycję<sup>44</sup>. Decyzje w sprawie uchwalanych aktów deputowani podejmują większością głosów, w obecności ponad połowy ustawowej liczby posłów, poza sytuacjami, w których wymagana jest kwalifikowana większość (art. 81). Dotyczy to m.in. tzw. ustaw organicznych, normujących prawa mniejszości – do ich uchwalenia niezbędna jest zgoda 2/3 członków izby. Z kolei do uchwalenia ustaw organicznych, konkretyzujących konstytucyjnie zagwarantowane prawa i wolności oraz wprowadzających zmiany w zakresie systemu wyborczego czy zmiany struktury, trybu i zakresu działania organów państwowych lub samorządu terytorialnego, wymagana jest bezwzględna większość głosów, a więc musi się za nimi opowiedzieć ponad połowa wszystkich deputowanych

<sup>41</sup> J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 40.

<sup>42</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 40.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>44</sup> Inną utrzymującą się przez lata negatywną tendencją w pracach parlamentu jest nadmierne i często nieuzasadnione korzystanie z pilnej (a więc skróconej) procedury ustawodawczej, co sprzyja marginalizacji parlamentu. Zob. D. Mikucka-Wójtowicz, *Demokratyczna transformacja...*, op. cit., s. 132.



(art. 82)<sup>45</sup>. Od czasu nowelizacji ustawy zasadniczej w 2010 roku również przyjęcie budżetu wymaga poparcia bezwzględnej większości deputowanych, a wybór sędziów Sądu Konstytucyjnego – większości 2/3<sup>46</sup>, co miało związek z kilkoma kontrowersyjnymi nominacjami w poprzednich latach<sup>47</sup>.

### 5.3.2. Władza wykonawcza (egzekutywa).

#### Dualizm egzekutywy: Prezydent i rząd

Władza wykonawcza jest dzielona przez rząd i Prezydenta<sup>48</sup>, przy czym od czasu nowelizacji ustawy zasadniczej w 2000 roku stroną uprzywilejowaną jest rząd. Pierwotnie Konstytucja z 1990 roku wprowadziła system semiprezydencji, a do najważniejszych i krytykowanych przez opozycję uprawnień głowy państwa należało powoływanie i odwoływanie Premiera, stanowiące wówczas arbitralną decyzję głowy państwa i prowadzące do braku stabilności w funkcjonowaniu gabinetów tworzonych w latach dziewięćdziesiątych. Chorwacka politolog Mirjana Kasapović wręcz twierdzi, że w praktyce Tuđman pełnił w nich funkcję faktycznego szefa rządu<sup>49</sup>. Ponadto na wniosek Premiera mógł powoływać i dymisjonować ministrów (w praktyce również w tym zakresie Tuđman miał dużą autonomię działania). Trzy spośród sześciu gabinetów sprawujących władzę w Chorwacji w latach 1990–2000 zostały rozwiązane na mocy decyzji głowy państwa, dwa kolejne upadły w wyniku decyzji niższej izby parlamentu o samorozwiązaniu (szczegółowe dane zaprezentowano w tabeli 2, w podrozdziale dotyczącym systemu partyjnego), w następstwie czego musiały zostać przeprowadzone przedterminowe wybory. Decyzje te były oczywiście podejmowane w terminach dogodnych dla rządzącej HDZ i również nie bez wpływu głowy państwa. Nie dziwi zatem, iż badacze systemów politycznych stoją na stanowisku, że świadectwem politycznej mocy Prezydenta jest jego autonomia w zakresie kreowania rządu (co podnosi Oleh

<sup>45</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 38–39.

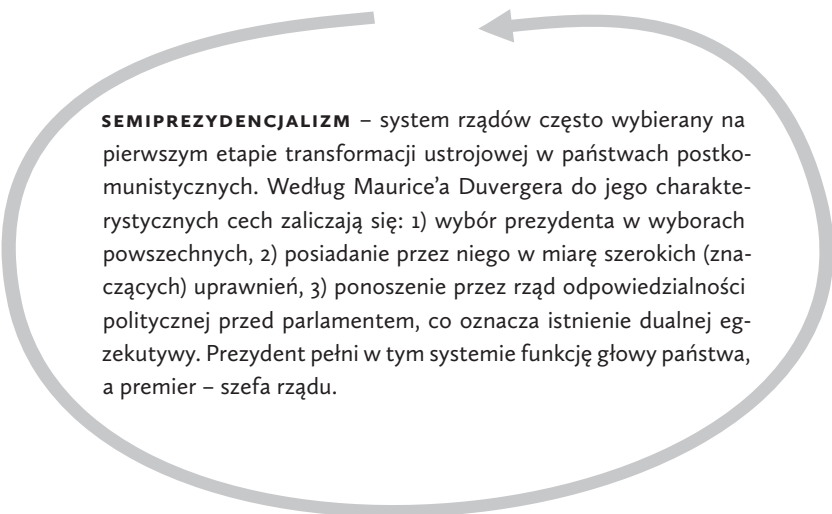
<sup>46</sup> B. Smerdel, *Ustav RH...*, op. cit., s. 5.

<sup>47</sup> D. Mikucka-Wójtowicz, *Demokratyczna transformacja...*, op. cit., s. 306–307.

<sup>48</sup> Szerzej o uprawnieniach prezydentów w państwach południowosłowiańskich i ich relacjach z rządem – zob. E. Bujwid-Kurek, *Pozycja głowy państwa w rozwiązaniach konstytucyjnych wybranych państw południowosłowiańskich*, „Politeja” 2004, nr 2, s. 335–348.

<sup>49</sup> M. Kasapović, *Koalicijske vlade u Hrvatskoj: prva iskustava u komparativnij perspektivi* [w:] *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj*, red. G. Čular, Zagreb 2005, s. 204.

Prostyk) i jego odwoływania (co z kolei podkreśla Matthew S. Shugart). Zdaniem Andrzeja Antoszewskiego to właśnie pozycja głowy państwa w relacjach z innymi centrami decyzyjnymi (rządem i parlamentem), a więc konieczność opowiedzenia się za silną bądź słabą prezydenturą, stanowi podstawowy przedmiot kontrowersji podczas wyboru reżimu politycznego w procesie transformacji, mimo że dyskusja teoretyczna koncentruje się zwykle na zaletach i wadach czystego parlamentaryzmu i prezydencałizmu<sup>50</sup>.



**SEMIPREZYDENCJALIZM** – system rządów często wybierany na pierwszym etapie transformacji ustrojowej w państwach postkomunistycznych. Według Maurice’a Duvergera do jego charakterystycznych cech zaliczają się: 1) wybór prezydenta w wyborach powszechnych, 2) posiadanie przez niego w miarę szerokich (znaczących) uprawnień, 3) ponoszenie przez rząd odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, co oznacza istnienie dualnej egzekutywy. Prezydent pełni w tym systemie funkcję głowy państwa, a premier – szefa rządu.

Ponadto Prezydent Chorwacji miał prawo zwoływania posiedzeń rządu i możliwość wprowadzania do ich obrad spraw, które uznał za istotne, oraz przewodniczenia posiedzeniom rządu, w których uczestniczył (co *de facto* marginalizowało rolę Premiera). Do dodatkowej marginalizacji rządu przyczyniło się utworzenie szeregu ciał wspierających jego pracę, takich jak np. Rada Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego (Vijeće obrane i nacionalne sigurnosti – VONS), a zwłaszcza Rada Prezydencka (Predsjedničko

<sup>50</sup> Zob.: A. Antoszewski, *Forma rządu* [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 58; M.S. Shugart, *Semi-Presidential Systems. Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, „French Politics” 2005, t. 3, s. 333; O. Prostyk, *Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe*, „East European Politics & Societies” 2005, t. 19, nr 2, s. 137.

wijące – PS). Za prezydentury Tuđmana organy te podejmowały wiele decyzji zastrzeżonych dla Rady Ministrów, chociaż nie ponosiły żadnej odpowiedzialności przed wyborcami<sup>51</sup>. Ponadto Prezydent uzyskał wówczas prawo wydawania dekretów z mocą ustawy, jeśli zagrożona byłaby niepodległość bądź integralność państwa. Teoretycznie taka możliwość powinna dotyczyć wyłącznie sytuacji, w której jego konstytucyjne organy nie są w stanie normalnie funkcjonować, a dekrety Prezydenta winny uzyskać kontrasygnatę Izby Przedstawicielskiej Saboru, gdy tylko będzie ona w stanie się spotkać. W praktyce Prezydent wydawał takie dekrety, powołując się na stwierdzenia o istnieniu zagrożenia niepodległości, mimo iż parlament normalnie obradował. W 1992 roku przedstawiciele opozycji wnieśli nawet skargę do Sądu Konstytucyjnego, którego członkowie, świadomi zakresu czystek we władzach sądowniczych przeprowadzonych przez HDZ po jej dojściu do władzy, zajęli bardzo zachowawcze stanowisko i uznali, że Prezydent jest w stanie sam określić, czy niepodległość lub integralność państwa są zagrożone<sup>52</sup>. W nowelizacji z 2010 roku zastrzeżono, iż Prezydent może wydawać dekrety wyłącznie wtedy, gdy państwo znajduje się w stanie wojny (art. 100)<sup>53</sup>, co miało usunąć kontrowersje związane z nazbyt arbitralną i stronniczą oceną sytuacji przez głowę państwa.

Należy podkreślić, iż nadmierna koncentracja władzy w ręku Prezydenta, nie zawsze zresztą mająca konstytucyjne umocowanie, bezsprzecznie była istotnym hamulcem demokratycznych przemian w latach dziewięćdziesiątych. Od czasu przyjęcia nowelizacji ustawy zasadniczej w 2000 roku prezydenckie uprawnienia zostały znacznie okrojone. Prezydent reprezentuje Chorwację w stosunkach zagranicznych, jest gwarantem harmonijnego i stabilnego funkcjonowania władz państwowych, odpowiada za obronę niepodległości i terytorialnej integralności państwa oraz pełni funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych (art. 93, 99)<sup>54</sup>. Część uprawnień w ramach wskazanego zakresu kompetencji głowa państwa może wykonywać samodzielnie,

<sup>51</sup> Zob.: N. Zakošek, *Politički sustav...*, op. cit., s. 114; M. Kasapović, *Demokratska konsolidacija i izborna politika u Hrvatskoj 1990.–2001.* [w:] *Hrvatska politika 1990.–2001. Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*, red. M. Kasapović, Zagreb 2001, s. 22.

<sup>52</sup> A. Uzelac, *Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize*, „Politička misao” 2001, t. 38, nr 2, s. 11.

<sup>53</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 44.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 42, 44.

jak chociażby reprezentowanie Chorwacji podczas wizyt zagranicznych czy przyjmowanie delegacji z innych państw oraz zarządzanie wyborów do Saboru i zwoływanie jego pierwszego posiedzenia. Jednak już rozwiązanie Saboru, do czego Prezydent został uprawniony, jeśli wystąpią określone przez ustawę zasadniczą okoliczności (tzn. parlament udzieli wotum nieufności dla rządu lub nie uchwali budżetu w ciągu 120 dni od przedłożenia projektu), wymaga kontrasygnaty Premiera i przeprowadzenia konsultacji z przedstawicielami klubów parlamentarnych (art. 103)<sup>55</sup>. Podobnie realizacja kilku innych jego uprawnień wymaga współpracy Prezydenta z rządem. Jako przykład można podać chociażby to, że w sprawach powoływania i odwoływania przedstawicieli dyplomatycznych w innych państwach Prezydent działa na wniosek rządu, po uprzednim zasięgnięciu opinii Saboru. Podobnie zawieranie przez Prezydenta sojuszy z innymi państwami następuje po uzgodnieniu z rządem i uprzednim wyrażeniu zgody przez 2/3 deputowanych Saboru. Również mianowanie dowódców sił zbrojnych, realizowane w ramach pełnienia funkcji zwierzchnika sił zbrojnych, wymaga kontrasygnaty szefa rządu. Głowa państwa nie może już arbitralnie wyznaczać szefa rządu, obowiązujące przepisy Konstytucji nakazują bowiem, aby Prezydent desygnował na to stanowisko osobę, która na podstawie rozdziału mandatów w chorwackim Saborze i przeprowadzonych konsultacji „cieszy się zaufaniem większości wszystkich deputowanych” (art. 97).

Wykładnia tego przepisu zastosowana przez głowę państwa doprowadziła jednak do krótkotrwałego kryzysu po wyborach w 2007 roku. Zwyciężyła w nich HDZ, która zdobyła 66 mandatów, zaś druga w kolejności SDP użyła ich o dziesięć mniej. Jednak urzędujący wówczas prezydent Stipe Mesić oświadczył, iż powierzy mandat do tworzenia rządu liderowi ugrupowania, które udowodni, iż cieszy się zaufaniem co najmniej 77 deputowanych, a więc ich bezwzględnej większości zdolnej do powołania nowego gabinetu. To stanowisko Mesicia wywołało falę krytyki, a liczni politolodzy i komentatorzy podkreślali, iż kryterium powierzenia mandatu winien stanowić wyłącznie wynik, jaki partia osiągnęła w wyborach, a nie udowodnienie zdolności do utworzenia powyborczej koalicji. Z kolei obrońcy prezydenta twierdzili, że jego inicjatywa jest jak najbardziej zasadna, bowiem żadne ugrupowanie nie zdobyło większości głosów pozwalającej na stworzenie jednopartyjnego gabinetu. Większą skuteczność w powyborczych negocjacjach wykazał były

---

<sup>55</sup> Ibidem, s. 45.

premier Ivo Sanader (HDZ), który utworzył koalicję z Chorwacką Partią Chłopską (HSS) oraz Chorwacką Partią Socjalliberalną (HSLŠ).

Prezydent nie może także przewodniczyć posiedzeniom gabinetu, aczkolwiek zachował prawo zwrócenia się do rządu z wnioskiem o zwołanie jego posiedzenia w celu rozpatrzenia kwestii istotnych dla funkcjonowania państwa oraz wzięcia udziału w obradach (art. 101)<sup>56</sup>. Z nowych uprawnień Prezydenta wypada wymienić możliwość skierowania ustawy przed jej ogłoszeniem do Sądu Konstytucyjnego, jeśli ma on wątpliwości co do jej zgodności z ustawą zasadniczą (art. 88)<sup>57</sup>.

W myśl przepisów Konstytucji prezydenta wybiera się w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję, z możliwością jednej reelekcji. Do ich wygrania konieczne jest uzyskanie przez jednego z kandydatów większości głosów wyborców, którzy wzięli w nich udział (tzw. zwykła większość)<sup>58</sup>. Jeśli nie uda się to żadnemu z kandydatów, 14 dni później przeprowadzana jest II tura. Dotychczas funkcję głowy państwa pełniły cztery osoby (szczegółowe dane przedstawiono w tabeli 1), jednak tylko pierwszemu prezydentowi, rządzącemu Chorwacją w latach dziewięćdziesiątych Franjowi Tuđmanowi,

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem, s. 40.

<sup>58</sup> W ostatnich wyborach prezydenckich, przeprowadzonych na przełomie grudnia 2014 i stycznia 2015 roku, w których nieznaczną (i dość niespodziewaną) przewagę nad urzędującym prezydentem Ivo Josipoviciem odniosła wspierana przez HDZ Kolinda Grabar-Kitarović, wymóg ów o mało co nie stał się zarzewiem poważnego konfliktu, wywołanego przez sztab prezydenta Josipovicia. W II turze wyborów wzięło udział 2 258 801 wyborców, z których na Kolidę Grabar-Kitarović oddało głos 1 114 865 osób, a na Ivo Josipovicia głosowało 1 082 430 ludzi, 2,69% głosów, czyli 60 728, było nieważnych. Po opublikowaniu wyników, mimo natychmiastowych gratulacji Josipovicia złożonych nowej pani prezydent, w mediach pojawiły się głosy, iż do zwycięstwa w wyborach potrzebne było uzyskanie 1 129 401 głosów, co nie udało się żadnemu z kandydatów. Stanowisko takie podzielała m.in. prawnik ze sztabu Josipovicia, Sandra Petrović-Jakovina. Inną kwestią sporną był fakt, iż nadwyżka głosów pani prezydent pochodziła głównie od wyborców diaspory (przede wszystkim mających podwójne obywatelstwo mieszkańców sąsiedniej Bośni i Hercegowiny). W tworzonym przez nich okręgu wyborczym Grabar-Kitarović zdobyła ponad 33 000 głosów, bez których nowa pani prezydent wprawdzie wygrałaby wybory, ale jej przewaga nad przeciwnikiem zmniejszyłaby się do zaledwie 1989 głosów. Szczegółowe wyniki wyborów prezydenckich – zob. <http://www.izbori.hr/ws/index.html?documentId=75027B35AD22CF42C1257D7E004AA58A> (dostęp: 17.07.2015).

udało się dwukrotnie wygrać wybory już w I turze. Po 2000 roku najbliższy osiągnięcia tego wyniku był prezydent Stipe Mesić, ubiegający się o reelekcję w 2005 roku, gdy jego kontrkandydatką była Jadranka Kosor z HDZ. Do zwycięstwa w I turze zabrakło mu wówczas niewiele ponad 1% głosów. Od czasu nowelizacji ustawy zasadniczej w 2000 roku Prezydent nie może piastować żadnego innego stanowiska publicznego ani zawodowego oraz powinien zrezygnować z członkostwa w partii politycznej i poinformować o tym Sabor (art. 95)<sup>59</sup>. Jest to o tyle istotne, iż wcześniejsze brzmienie tego przepisu pozwalało urzędującej głowie państwa zachować członkostwo w partii (art. 96)<sup>60</sup>. Ewidentnie partyjna prezydentura Franja Tuđmana nieraz spotykała się z uzasadnioną krytyką jego oponentów, którzy zarzucali mu, że nie reprezentuje on wcale wszystkich Chorwatów, lecz jedynie zwolenników HDZ.

Tabela 1. Prezydenci Chorwacji (1990–2015)

Prezydent	Data objęcia urzędu	Data zakończenia kadencji	Przynależność partyjna	Sposób wyboru
Franjo Tuđman	30.05.1990	sierpień 1992	HDZ	wybór przez Sabor
Franjo Tuđman	sierpień 1992, drugi mandat – czerwiec 1997	czerwiec 1997 10 grudnia 1999 (data śmierci)	HDZ	wybory powszechne, dwukrotne zwycięstwo w I turze
Stipe Mesić	luty 2000, drugi mandat – styczeń 2005	styczeń 2005 styczeń 2010	HNS	wybory powszechne
Ivo Josipović	styczeń 2010	luty 2015	SDP	wybory powszechne
Kolinda Grabar-Kitarović	luty 2015	–	HDZ	wybory powszechne

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony Kancelarii Prezydenta: [www.predsjednik.hr](http://www.predsjednik.hr) (dostęp: 14.07.2015).

<sup>59</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 42–43.

<sup>60</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia...*, op. cit., s. 41.

We wspomnianej nowelizacji w 2000 roku uregulowano również kwestie przekazania władzy w przypadku wystąpienia czasowej lub trwałej niezdolności głowy państwa do wykonywania mandatu (art. 96)<sup>61</sup>. Potrzeba takich regulacji unaoczniała się podczas choroby prezydenta Tuđmana jesienią 1999 roku, kiedy to istniało realne zagrożenie, iż nie będzie on w stanie rozpisac wyborów parlamentarnych w ustawowo przewidzianym terminie. Za swoją działalność podczas sprawowania mandatu Prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej, a więc nie może zostać odwołany przez inny organ przed upływem kadencji. Ma też immunitet formalny, który nie chroni go wyłącznie w sytuacji, w której został zatrzymany na gorącym uczynku, a przestępstwo, które popełnił, jest zagrożone karą pozbawienia wolności na okres co najmniej pięciu lat. Prezydent ponosi natomiast odpowiedzialność konstytucyjną za naruszenie przepisów ustawy zasadniczej. Z takim wnioskiem może wystąpić 1/5 wszystkich parlamentarzystów. Aby wniosek trafił do Sądu Konstytucyjnego, który jest uprawniony do orzekania o winie Prezydenta, musi zyskać poparcie 2/3 deputowanych. Również Sąd Konstytucyjny podejmuje decyzję większością 2/3 swego składu.

Od czasu uchwalenia nowelizacji ustawy zasadniczej w 2000 roku dominującym podmiotem egzekutywy jest rząd, sprawujący władzę wykonawczą zgodnie z Konstytucją i ustawami (art. 107). Janusz Karp i Marian Grzybowski wskazują trzy dominujące funkcje Rady Ministrów: wykonawczo-administracyjną (zalicza się tu realizację uchwalonych przez Sabor ustaw i uchwał, a także wydawanie na ich podstawie aktów wykonawczych, a więc rozporządzeń), kierowniczą (prowadzenie polityki zagranicznej i krajowej, nadzorowanie prac administracji publicznej i troska o prawidłowy rozwój gospodarczy państwa) oraz inspiracyjną, polegającą na przedkładaniu parlamentowi projektów ustaw, zwłaszcza ustawy budżetowej (w tym przypadku jest jedynym uprawnionym do tego podmiotem; art. 112)<sup>62</sup>.

Chorwacka Konstytucja dość szczegółowo normuje procedury wyłaniania nowego gabinetu. Jak już zostało wspomniane, pierwszy ruch należy do Prezydenta, który winien powierzyć mandat do powołania nowego gabinetu liderowi partii dysponującej poparciem parlamentarnej większości, który w ciągu 30 dni jest zobowiązany przedstawić skład i program swego gabinetu oraz zwrócić się do Saboru z prośbą o wyrażenie wotum zaufania (art. 109).

<sup>61</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 43.

<sup>62</sup> J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 55.

Jeśli rząd nie zostanie powołany w przewidzianym terminie, Prezydent może przedłużyć ów okres o kolejnych 30 dni. Jeżeli jednak i tym razem Sabor nie udzieli wotum zaufania nowemu gabinetowi, wówczas Prezydent powierza misję jego tworzenia innej osobie (art. 110)<sup>63</sup>. Jeśli i ta procedura zawiedzie, Prezydent jest zobligowany do powołania bezpartyjnego rządu tymczasowego i rozpisania przedterminowych wyborów. Należy odnotować, iż rządzące po 2000 roku gabinety były powoływane według pierwszego wskazywanego przez Konstytucję scenariusza, a więc pełna procedura wyłaniania nowego rządu nie została jeszcze wykorzystana. Trzeba też zaznaczyć, że po 2000 roku dwukrotnie premierzy podawali się do dymisji (Ivica Račan w 2002 oraz Ivo Sanader w 2009 roku) i następowała rekonstrukcja rządu. Za pierwszym razem ówczesny prezydent powierzył mandat ustępującemu premierowi Ivicy Račanowi, który powołał nowy gabinet. Natomiast w 2009 roku ustępujący szef rządu Ivo Sanader wskazał swoją następczynię, Jadrankę Kosor (wiceszefową chadeków i wicepremier), której udało się utrzymać poparcie dotychczasowych koalicjantów HDZ, gdyż bali się oni przeprowadzenia przedterminowych wyborów z uwagi na słabe notowania w sondażach. Wotum zaufania dla rządu Kosor wyraziło 83 deputowanych (45 było przeciwnych), dzięki czemu została ona pierwszą kobietą w chorwackiej polityce, której udało się zająć tak wysokie stanowisko.

Jeśli chodzi o skład rządu, to w Konstytucji Republiki Chorwacji można znaleźć jedynie lakoniczne stwierdzenie, że składa się on z Premiera, maksymalnie dwóch jego zastępców oraz ministrów. Szczegółowe regulacje dotyczące liczby ministerstw, zakresu ich kompetencji oraz funkcjonowania rządu i jego stosunków z innymi organami znajdują się w Ustawie o ustroju i zakresie kompetencji ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej oraz w Ustawie o rządzie<sup>64</sup>.

Rząd ponosi odpowiedzialność wobec Saboru (solidarną – za decyzje podjęte przez rząd, zaś indywidualną – ministrowie za powierzony im zakres obowiązków; art. 114) oraz podlega kontroli parlamentu. Jej instrumentami są: pytania (mogą mieć one formę ustną i pisemną; art. 85), interpelacje (wprowadzone na mocy nowelizacji ustawy zasadniczej w 2000 roku, a do

<sup>63</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 47–48.

<sup>64</sup> *Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (pročišćeni tekst)*, Narodne novine, nr 148/2013; *Zakon o Vladi Republike Hrvatske*, Narodne novine, nr 119/14.



ich składania upoważniona jest co najmniej 1/10 ogółu deputowanych; art. 85) oraz możliwość wyrażenia wotum nieufności<sup>65</sup>. Ostatni z wymienionych instrumentów ma prawo zastosować grupa składająca się z co najmniej 1/5 wszystkich parlamentarzystów (art. 115). W Chorwacji wnioski o głosowanie wotum nieufności – podobnie jak w Polsce, a odmiennie niż np. w Bułgarii – mogą dotyczyć Premiera, poszczególnych członków rządu oraz całego gabinetu. Dyskusja nad wniesionym wnioskiem musi być przeprowadzona w ciągu 30 dni. Aby wniosek został uznany za przyjęty, musi się za nim wypowiedzieć bezwzględna większość parlamentarzystów. Jeśli zaś zostanie on odrzucony (a tak się dotychczas kończyła ta procedura), wówczas nie można postawić identycznego wniosku przed upływem sześciu miesięcy. Jeżeli wniosek o wyrażenie wotum nieufności wobec Premiera bądź rządu zyskałby poparcie parlamentarnej większości, to powinni oni złożyć dymisję, a Prezydent winien wyznaczyć osobę, której powierzy mandat do tworzenia nowego gabinetu. Gdyby ów mandatariusz nie uzyskał w ciągu 30 dni poparcia Saboru, Prezydent winien rozwiązać parlament i roz�isać przedterminowe wybory. W przypadku poparcia przez parlament wniosku o wyrażenie wotum nieufności dla konkretnego ministra Premier może przedstawić innego kandydata na jego stanowisko i zwrócić się do parlamentu o wyrażenie wotum zaufania wobec tej kandydatury albo też może złożyć dymisję rządu (art. 115)<sup>66</sup>.

Wskazane instrumenty kontroli cieszą się zróżnicowanym zainteresowaniem parlamentarzystów. Zdecydowanie najczęściej wykorzystują oni instrument pytań poselskich. W ostatniej kadencji parlamentu (2011–2015) do 14 lipca 2015 roku deputowani wnieśli ich łącznie 2578, z czego 459 pytań miało charakter ustny, a 2119 pisemny. Ponadto aż 469 pytań pochodziło od członków rządzącej koalicji<sup>67</sup>. Znacznie rzadziej parlamentarzyści korzystają z możliwości składania interpelacji. W 2015 roku do Saboru wpłynęły cztery takie wnioski, dotyczące m.in.: prowadzonych przez rząd w ramach UE rozmów w sprawie podpisania między Unią a Stanami Zjednoczonymi umowy o wolnym handlu (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP),

<sup>65</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 39, 48.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 48.

<sup>67</sup> Obliczenia własne; dane o legislacyjnej aktywności parlamentu VII kadencji (m.in. dotyczące liczby pytań stawianych przez deputowanych) można znaleźć w specjalnym serwisie Saboru: <https://infodok.sabor.hr/> (dostęp: 14.07.2015).

reformy administracji publicznej oraz badań i eksploatacji złóż ropy naftowej i gazu ziemnego odkrytych u wybrzeży Chorwacji. Wszystkie te interpelacje zostały jednak odrzucone przez rządzącą koalicję. Zdecydowanie najrzadziej parlamentarzyści decydują się zgłaszać wnioski w sprawie głosowania nad wotum nieufności dla rządu bądź pojedynczych ministrów. W ostatniej kadencji parlamentu opozycja ani razu nie skorzystała z tej procedury.

### **5.3.3. Władza sądownicza: uprawnienia, wyzwania, organy (Sąd Konstytucyjny, Krajowa Rada Sądownictwa)**

W latach dziewięćdziesiątych władza sądownicza była ściśle podporządkowana władzy wykonawczej i upolityczniona, stąd też po przejęciu rządów przez szeroką koalicję prodemokratycznych ugrupowań w 2000 roku było jasne, iż przy przeprowadzaniu planowanych reform ustrojowych wiele uwagi trzeba będzie poświęcić właśnie reformie sądownictwa. Jednak, podobnie jak w wielu innych państwach w regionie przechodzących proces demokratycznej transformacji, sądownictwo w Chorwacji wciąż pozostaje najsłabszym elementem systemu politycznego. Zresztą na potwierdzenie, iż nie jest to jedynie subiektywna opinia, można wspomnieć o problemach chorwackiego rządu z otwarciem, a później również zamknięciem 23 rozdziału negocjacji akcesyjnych z UE, poświęconego tej problematyce. W kolejnych raportach dotyczących postępów negocjacji Komisja Europejska przede wszystkim wytykała chorwackiemu wymiarowi sprawiedliwości opieszałość (np. w pierwszym kwartale 2011 roku nierozstrzygniętych pozostawało ponad 3000 spraw wniesionych w latach 1995–2000)<sup>68</sup> oraz selektywne postępowania w sprawie ujawnionych w tym okresie szeregu afer korupcyjnych, w które zamieszani byli wysocy funkcjonariusze państwowi. W 2015 roku rząd podjął z kolei próbę reorganizacji sądów, aby zadośćuczynić zaleceniom Komisji Europejskiej, która zwróciła uwagę na to, że postępowanie przed sądem w Chorwacji jest niemal dwa razy dłuższe niż wynosi unijna średnia (460 : 260 dni). Z kolei organizacje pozarządowe alarmują, iż wciąż wysoka pozostaje liczba nierozstrzygniętych, choć często toczących się latami

<sup>68</sup> I. Toma, *Plan za EU. Poglavlje 23: 9 problema koje Hrvatska mora riješiti u 35 dana!*, <http://www.vecernji.hr/hrvatska/poglavlje-23-devet-problema-koje-hrvatska-mora-rijesiti-u-35-dana-261254/komentari?page=9> (dostęp: 13.07.2015).

postępowań w sprawach zbrodni wojennych popełnionych w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku<sup>69</sup>.

Konstytucja stanowi, iż władza sądownicza jest odrębna i niezawisła, a sądy orzekają na podstawie Konstytucji i ustaw (art. 115), zaś zakres ich działania, skład i organizację reguluje odrębna ustawa (art. 116)<sup>70</sup>. Jednym z organów, który został objęty reformami, była Krajowa Rada Sądownictwa (upoważniona do mianowania i odwoływania sędziów). Jej nominacje w latach dziewięćdziesiątych były krytykowane, ponieważ często miały polityczny, a nie merytoryczny charakter, by wspomnieć tylko pierwsze powołania sędziów Sądu Najwyższego, dokonane przez Radę w 1995 roku<sup>71</sup>. Mimo że znaczna część środowiska prawniczego oczekiwała, że po zmianie władzy dojdzie do zasadniczych reform dotyczących tworzenia i funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa, to jednak wprowadzone zmiany nie były duże. Skrócono tylko jej kadencję z ośmiu do czterech lat, z możliwością jednej reelekcji (wcześniej nie było w tym zakresie żadnych ograniczeń), zmniejszono jej skład z 15 do 11 sędziów, co wiązało się z ustanowieniem Krajowej Rady Prokuratorów (odrębnego organu, który przejął kompetencje do mianowania i odwoływania prokuratorów), oraz zastrzeżono, iż jej członkami nie mogą być prezesi sądów. Wprowadzone zmiany bynajmniej nie wyeliminowały wszystkich problemów w funkcjonowaniu Rady, co więcej, zdarzało się, iż jej nominacje w dalszym ciągu były przedmiotem krytyki. Na przykład w 2006 roku organizacja Human Rights Watch alarmowała, iż na 1500 zatrudnionych wówczas sędziów zaledwie 34 jest narodowości serbskiej, co naruszało przepisy ustawy konstytucyjnej z 2002 roku o ochronie praw mniejszości, gwarantującej ich przedstawicielom proporcjonalną reprezentację w administracji publicznej i sądownictwie. Z uwagi na to, iż według danych ze spisu powszechnego przeprowadzonego w 2001 roku Serbowie stanowili 4,5% ogółu mieszkańców Chorwacji, winni oni piastować dwa razy więcej stanowisk.

Istotnym z perspektywy politologicznej organem władzy sądowniczej jest Sąd Konstytucyjny (na terenie Chorwacji funkcjonujący już od 1963 roku, czyli o ponad 25 lat dłużej niż w Polsce)<sup>72</sup>, któremu zresztą został poświęcony odrębny, V rozdział Konstytucji. W myśl zawartych w nim przepisów Sąd Konstytucyjny

<sup>69</sup> P. Doric, *Croatia*, op. cit., s. 196.

<sup>70</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 46.

<sup>71</sup> Zob. D. Mikucka-Wójtowicz, *Demokratyczna transformacja...*, op. cit., s. 287–288.

<sup>72</sup> J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 62.

składa się z 13 członków, którzy są wybierani przez Sabor spośród wybitnych prawników na ośmioletnią kadencję. Sędziowie Sądu Konstytucyjnego mają immunitet taki jak parlamentarzyści. Nie mogą oni pełnić żadnych innych funkcji publicznych ani wykonywać dotychczasowego zawodu. Do podstawowych kompetencji Sądu Konstytucyjnego należy zaliczyć: orzekanie o zgodności z Konstytucją ustaw oraz o zgodności innych przepisów z Konstytucją i ustawami; rozpatrywanie skarg konstytucyjnych, orzekanie w sporach kompetencyjnych między organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, jak również o odpowiedzialności głowy państwa. Ponadto jest on również upoważniony do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej, zgodności z Konstytucją programów partii politycznych oraz wyborów i referendum, a także do orzekania w sporach wyborczych nienależących do kompetencji sądów powszechnych (art. 128)<sup>73</sup>. Podmiotami uprawnionymi do występowania z wnioskiem do Sądu Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia konstytucyjności aktów prawnych są: grupa składająca się z 1/5 deputowanych do Saboru, komisje parlamentarne, Prezydent, Sąd Najwyższy oraz inne sądy, jeśli problem konstytucyjności dotyczy rozpatrywanej przez nie sprawy<sup>74</sup>.

W Konstytucji przewidziano też instytucję obrońcy Praw Narodu (Ombudsmana), który pełni funkcję pełnomocnika Saboru „chroniącego konstytucyjne i ustawowe prawa obywateli w postępowaniu przed organami administracji państwowej oraz innymi organami władzy publicznej”. Jest on wybierany przez Sabor na ośmioletnią kadencję (art. 92)<sup>75</sup>.

#### 5.4. Partie i system partyjny Chorwacji w kontekście zasady pluralizmu politycznego

Możliwość tworzenia partii politycznych została prawnie zalegalizowana na mocy dokonanej 14 lutego 1990 roku nowelizacji ustawy zasadniczej z 1974 roku oraz Ustawy o organizacjach politycznych, uchwalonej 27 kwietnia 1990 roku, a więc przed przeprowadzeniem wolnych wyborów. Przyjęte wówczas przepisy wprowadziły bardzo liberalne zasady tworzenia nowych ugrupowań. Prawo zarejestrowania partii zostało zagwarantowane grupie 100 obywateli

<sup>73</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 54.

<sup>74</sup> J. Karp, M. Grzybowski, *System konstytucyjny...*, op. cit., s. 64.

<sup>75</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 41.

mających czynne prawo wyborcze do Saboru, a zasada ta została później potwierdzona w uchwalonej w 1993 roku ustawie o partiach politycznych i przetrwała jej kolejnie nowelizacje<sup>76</sup>.

Chorwacka Konstytucja wprowadziła zasadę pluralizmu partyjnego, uznając ją za jedną z najwyższych wartości porządku konstytucyjnego państwa (art. 3), oraz zagwarantowała pełną swobodę tworzenia partii politycznych, o ile ich program lub działalność nie wiążą się ze stosowaniem przemocy i nie zmierzają do zniszczenia demokratycznego, wolnościowego porządku państwa, jego niepodległości, jedności tudzież terytorialnej integralności (art. 6)<sup>77</sup>. Kontrolę nad zgodnością z Konstytucją programów i działalności partii politycznych sprawuje Sąd Konstytucyjny (art. 128)<sup>78</sup>. Jedyną partią zdelegalizowaną przez niego na mocy wspomnianych przepisów była Serbska Partia Demokratyczna (Srpska demokratska stranka – SDS), co miało miejsce w 1991 roku. Sędziowie orzekli wówczas, iż czynne angażowanie się jej działaczy w konflikt etniczny, który wybuchł wówczas na terenie Krajiny, grozi naruszeniem integralności kraju i obowiązującego porządku prawnego<sup>79</sup>.

Dzięki liberalnym przepisom dotyczącym zakładania nowych ugrupowań zarejestrowano ich do końca lat dziewięćdziesiątych niemal 70<sup>80</sup>. Według danych publikowanych corocznie do 2013 roku przez specjalną informacyjno-dokumentacyjną agencję rządową na koniec 2013 roku w Chorwacji były zarejestrowane 143 ugrupowania, kolejnych 13 zarejestrowano w roku 2014 i dziewięć w 2015 roku<sup>81</sup>. Mimo tak dużej liczby partii jedynie około 10 z nich można w praktyce uznać za formacje relewantne, a więc, przywołując słowa Giovanniego Sartoriego, nie tylko będące w stanie przekroczyć barierę reprezentacji w wyborach parla-

<sup>76</sup> Art. 6, *Zakon o političkim strankama (pročišćeni tekst)*, Narodne novine, nr 28/06.

<sup>77</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 20–21.

<sup>78</sup> Ibidem, s. 54.

<sup>79</sup> N. Zakošek, *Politički sustav...*, op. cit., s. 33.

<sup>80</sup> Z. Malenica, *Dinamika višestranačija u Hrvatskoj* [w:] idem, *Ogledi o hrvatskom društvu. Prilog sociologiji hrvatskog društva*, Zagreb 2007, s. 36.

<sup>81</sup> Dane za 2013 rok pochodzą z publikacji wydanej przez Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade Republike Hrvatske, *Političke stranke u Republici Hrvatskoj 17/2013*, Zagreb 2013, a informacje dotyczące kolejnych lat pochodzą z obliczeń własnych autorki, dokonanych na podstawie danych publikowanych na stronie internetowej wspomnianego urzędu. Dane uwzględniają stan na 15 lipca 2015 roku. Zob. <http://www.digured.hr/Politicke-stranke-i-izbori> (dostęp: 15.07.2015).

mentarnych, ale i dysponujące odpowiednim potencjałem koalicyjnym i/bądź szantażu. Przy tym, co warto podkreślić, większość z nich powstała w latach dziewięćdziesiątych, zaś w przypadku partii zakładanych po 2000 roku często ich relewancja jest krótkotrwała, a one same są efemeryczne.

Do najważniejszych chorwackich ugrupowań należy zaliczyć przede wszystkim Chorwacką Wspólnotę Demokratyczną (HDZ), rządzącą w latach 1990–2000 i 2003–2011, oraz postkomunistyczną (powstała w wyniku przekształcenia Związku Komunistów Chorwacji) Socjaldemokratyczną Partię Chorwacji (Socjaldemokratska partija Hrvatske – SDP). SDP dotychczas dwukrotnie była w stanie odsunąć od władzy chadeków (w latach 2000–2013 oraz w roku 2011), aby jednak tego dokonać, musiała tworzyć szerokie centrolewicowe koalicje (szczegółowe dane dotyczące wyborów oraz kolejnych rządów Chorwacji zaprezentowano w tabeli 2). Ze względu na to, że w ostatnim ćwierćwieczu HDZ była u władzy przez 18 lat, a SDP przez niespełna siedem, trudno twierdzić, jak często czynią to publicyści, że regularnie przekazywały sobie one ster rządów.

Tabela 2. Chorwackie rządy w latach 1990–2015

Czas sprawowania władzy	Premier	Typ rządu, partie w rządzie; w nawiasach podano poparcie w wyborach i liczbę zdobytych mandatów	Partie w opozycji; w nawiasach podano poparcie w wyborach i liczbę uzyskanych mandatów	Powód zakończenia mandatu
30.05.1990– 24.08.1990	Stipe Mesić	jednopartyjny, HDZ (41,9%; 209) <sup>1</sup>	SKH – SDP (35%; 101), KNS (15,3%; 21), SDS (1,6%; 5), pozostale partie (2%; 2), niezależni kandydaci (4,1%; 13)	decyzja prezydenta
24.08.1990– 17.07.1991	Josip Manolić	jednopartyjny, HDZ		decyzja prezydenta
17.07.1991– 12.08.1992	Franjo Gregurić (HDZ)	koalicyjny rząd wszystkich ugrupowań parlamentarnych, tzw. Rząd Demokratycznej Jedności		Izba Przedstawicielska Saboru podjęła decyzję o samorozwiązaniu, przedterminowe wybory

Czas sprawowania władzy	Premier	Typ rządu, partie w rządzie; w nawiasach podano poparcie w wyborach i liczbę zdobytych mandatów	Partie w opozycji; w nawiasach podano poparcie w wyborach i liczbę uzyskanych mandatów	Powód zakończenia mandatu
12.08.1992– 3.04.1993	Hrvoje Šarinić	jednopartyjny, HDZ (44,7%; 85) <sup>2</sup>	SDP (5,5%; 6), HSLS (17,7%; 14), HSP (7,1%; 5), HNS (6,7%; 6), HSS (4,3%; 3), IDS i koalicjanci (3,2%; 6), SNS (1,6%; 3), nie- zależni kandydaci (1), niezależni kandydaci mniejszości serbskiej (5), niezależni kandydaci innych mniejszości (4)	decyzja prezydenta
3.04.1993– 7.11.1995	Nikica Valentić	jednopartyjny, HDZ		Izba Przed- stawicielska Saboru pod- jęła decyzję o samorozwią- zaniu, przed- terminowe wybory
7.11.1995– 27.01.2000	Zlatko Mateša	jednopartyjny, HDZ (45,2%; 75) <sup>3</sup>	SDP (8,9%; 10), HSLS (11,6%; 12), HSP (5%; 4), koalicja Nowy Sabor (HSS, IDS, HNS, HKDU, SBHS) (18,3%; 16 + 2 mandaty IDS z większościowego segmentu wyborów), pozostałe partie (11%; 1), niezależni kandydaci większo- ści (7)	wybory
27.01.2000– 30.07.2002	Ivica Račan (SDP)	rząd koalicyjny SDP + HSLS (40,8%; 71), HSS–HNS, LS – IDS (15,6%; 24) <sup>4</sup>	HDZ (24,4%; 46), HSP –HKDU (5,3%; 5), niezależni kandy- daci (1), reprezentan- ci mniejszości (4)	podanie się premiera do dymisji, rekonstrukcja rządu

30.07.2002– 23.12.2003	Ivica Račan (SDP)	koalicyjny rząd mniejszościowy SDP, HSS, HNS, LS		Sabor podjął decyzję o samoroz- wiązaniu, przedtermino- we wybory
23.12.2003– 12.01.2008	Ivo Sanader (HDZ)	formalnie jedno- partyjny rząd HDZ (33,16%; 66), choć w jego skład wcho- dzili: jeden minister z DC (1) oraz jeden bezpartyjny	SDP i koalicjanci (IDS – Libra – LS) (23,26%; 43), HSS (7,26%; 10); HNS i koalicjanci (8,25%; 11); HSP i koalicjanci (6,46%; 8), HSLS (4,13%; 2), HSU (4%; 3), HDSS (0,99%; 1), SDSS (3), kandydaci mniejszości (4)	wybory
12.01.2008– 6.07.2009	Ivo Sanader (HDZ)	rząd koalicyjny HDZ (34,9%; 66), HSS–HSLS (6,77%; 8), SDSS (3). Rząd miał też podpisa- ne porozumienie z częścią przedsta- wicieli mniejszości narodowych (łącznie dysponowali oni pięcioma manda- tami) oraz z HSU (4,23%; 1)	SDP i koalicjanci (32,5%; 56), IDS (1,6%; 3), HNS (7%; 7), HSP i koalicjanci (3,47%; 1), HDSSB (1,86%; 3).	podanie się premiera do dymisji, rekonstrukcja gabinetu
6.07.2009– 23.12.2011	Jadranka Kosor (HDZ)	rząd koalicyjny HDZ, HSS, HSLS i SDSS. Rząd miał też podpisane poro- zumienie z przedsta- wicielami mniejszo- ści narodowych oraz HSU		wybory



Czas sprawowania władzy	Premier	Typ rządu, partie w rządzie; w nawiasach podano poparcie w wyborach i liczbę zdobytych mandatów	Partie w opozycji; w nawiasach podano poparcie w wyborach i liczbę uzyskanych mandatów	Powód zakończenia mandatu
23.12.2011–	Zoran Milano- vić (SDP)	rząd koalicyjny tzw. Koalicji Kukuryku: SDP, HNS, IDS, HSU (41%; 80)	HDZ i koalicjanci (23,5%; 47), HL (5,1%; 6), HDSSB (2,9%; 6), HSS (3%; 1), HSP AS –HČSP (2,8%; 1), SDSS (2%; 3), reprezentanci mniejszości narodowych (5), komitet Ivana Grubišicia (2)	

<sup>1</sup> Procent głosów dotyczy głosów uzyskanych przez kandydatów w I turze wyborów, zaś liczba mandatów obejmuje mandaty zdobyte przez dane ugrupowanie we wszystkich trzech izbach Saboru (łącznie było ich 351).

<sup>2</sup> Odsetek głosów dotyczy głosów zdobytych przez partie w proporcjonalnym segmencie wyborów, zaś liczba mandatów obejmuje mandaty zdobyte przez nie w obu segmentach wyborów oraz zarezerwowane dla przedstawicieli mniejszości (łącznie 138).

<sup>3</sup> Odsetek głosów zdobytych przez listy partyjne w proporcjonalnym segmencie wyborów, zaś liczba mandatów obejmuje również mandaty zarezerwowane dla przedstawicieli mniejszości oraz członków diaspory (łącznie 127).

<sup>4</sup> Wybory proporcjonalne, łącznie do zdobycia 151 mandatów, w tym: 140 z list partyjnych, sześć mandatów diaspory, pięć mandatów zarezerwowanych dla przedstawicieli mniejszości narodowych.

W Chorwacji pięcioprocentowy próg wyborczy jest liczony oddzielnie dla każdego z 10 okręgów wyborczych (w każdym wybiera się 14 deputowanych), dodatkowe mandaty przysługują przedstawicielom mniejszości (łącznie osiem, w tym trzy serbskiej, oraz przedstawicielom diaspory – od 2010 roku ich liczba jest stała i wynosi trzy). W tabeli zaprezentowano rezultaty uzyskane przez poszczególne partie w skali kraju. Jak widać, część partii jest w stanie zdobyć mandaty w pojedynczych okręgach (będących ich bastionami, jak Istria w przypadku IDS czy Sławonia HDSSB), jednocześnie mając dość niskie wskaźniki poparcia w skali całego państwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez chorwacką Państwową Komisję Wyborczą (DIP): [www.izbori.hr](http://www.izbori.hr), oraz stronę rządu Republiki Chorwacji: [www.vlada.gov.hr](http://www.vlada.gov.hr).

Dominującą siłą na partyjnej scenie w latach dziewięćdziesiątych była HDZ, która mimo że formalnie miała status partii, to jednak raczej przypominała wówczas szeroki ruch społeczny czy narodowy, odwołujący się do radykalnie prawicowych (gloryfikacja funkcjonującego w okresie II wojny światowej marionetkowego Niezależnego Państwa Chorwackiego, traktowanego jako urzeczywistnienie tysiącletniego chorwackiego snu o własnej państwowości) i populistycznych haseł (hasło prezydenta Tuđmana o wydzwignięciu się chorwackiej gospodarki z zapaści dzięki stworzeniu 200 bogatych rodzin).

Jednym z głównych postulatów HDZ było pojednanie narodowe, polegające na przewyżczeniu podziałów ideologicznych między ludźmi wychowanymi w tradycji ustaszowskiej oraz partyzanckiej (titowskiej), choć w praktyce polityka prowadzona przez HDZ raczej petryfikowała te podziały, niż je usuwała. Za podstawowy cel partia ta stawiała sobie początkowo utworzenie państwa, a następnie obronę jego suwerenności. Chorwacka Wspólnota Demokratyczna triumfowała we wszystkich cyklach wyborów parlamentarnych w latach dziewięćdziesiątych, zarówno do niższej izby Saboru – Izby Przedstawicielskiej (w latach 1990, 1992, 1995), jak i Izby Županii (w 1993 i 1997 roku). W wyborach do pierwszej z nich za każdym razem uzyskiwała ponad 40% głosów, co dzięki forsowanym przez jej deputowanych korzystnym rozwiązaniom w ramach systemu wyborczego przekładało się na około 20% większy udział w podziale mandatów. W związku z tym chorwacki system partyjny w tym okresie można za Giovannim Sartorim zaklasyfikować jako system z partią predominującą<sup>82</sup>.

Drugie z kolei ugrupowanie, za jakie od wyborów z 1992 roku możemy uznać Chorwacką Partię Socjalliberalną (Hrvatska socijalno-liberalna stranka – HSLS), w 1992 roku zdobyło poparcie 17,7% wyborców, a trzy lata później – 11,6%. W tym okresie zgodnie ze swą nazwą HSLS była formacją lewego centrum, która jako pierwsza partia z Chorwacji ustanowiła zinstytucjonalizowane kontakty z partijną międzynarodówką i transnarodową federacją partii politycznych (europartią). W 1992 roku została ona stowarzyszonym członkiem Międzynarodówki Liberalnej (LI), a rok później – także Partii Europejskich Liberalów, Demokratów i Reformatorów (ELDR, obecnie ALDE – Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy). Po 2000 roku HSLS była coraz bardziej targana wewnętrznymi konfliktami, co sprawiło m.in., że zmieniła profil ideologiczny na bardziej konserwatywny. Stopniowo traciła też poparcie społeczne, o czym świadczy fakt, iż ostatni raz udało jej się zdobyć parlamentarne mandaty w 2007 roku. Dominująca pozycja HDZ nie przełożyła się jednak, o czym była już mowa, na tworzenie przez to ugrupowanie stabilnych rządów.

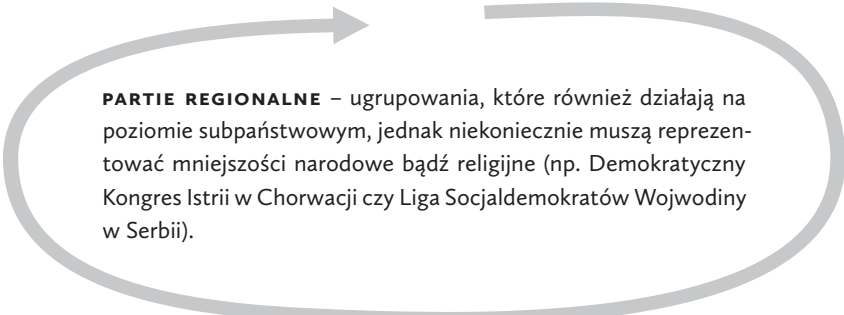
Trzecia w tym okresie partia – centrolewicowa SDP – poza tzw. wyborami przedzałożycielskimi, w których uzyskiwała poparcie 35% wyborców (i 25% mandatów), cieszyła się poparciem od 5,5% (w 1992 roku) do 8,9% wyborców (w 1995 roku).

<sup>82</sup> G. Sartori, *A Typology of Party System* [w:] *The West European Party System*, red. P. Mair, Oxford 1990, s. 324–325.

Innymi liczącymi się w tamtych czasach ugrupowaniami były: radykalnie prawicowa Chorwacka Partia Prawa (Hrvatska stranka prava – HSP), uważająca się za sukcesorkę Partii Prawa powołanej w 1861 roku przez Ante Starčevića i Eugena Kvaternika (tzw. prawaszy), oraz centroprawicowa Chorwacka Partia Chłopska (Hrvatska seljačka stranka – HSS), również zaliczana do ugrupowań historycznych, uważana z kolei za sukcesorkę Chorwackiej Ludowej Partii Chłopskiej, założonej w 1904 roku przez braci Antuna i Stjepana Radiciów, która w okresie po II wojnie światowej działała na emigracji. Ponadto należy wspomnieć o Chorwackiej Partii Ludowej, od 2005 roku funkcjonującej pod zmienioną nazwą Chorwacka Partia Ludowa – Liberalni Demokrati (Hrvatska narodna stranka – HNS), którą z kolei uważa się za następczynię startującej w pierwszych wolnych wyborach Koalicji Zgody Narodowej, założonej przez liderów tzw. chorwackiej wiosny – Salkę Dabčević-Kučar (pierwszą przewodniczącą HNS) oraz Mika Tripala. W latach dziewięćdziesiątych była to formacja wyraźnie centrolewicowa (głównie z uwagi na jej ówczesny program gospodarczy), później zaś coraz silniej zaczęła akcentować postulat liberalizacji gospodarki. Istotną, choć bardziej regionalną rolę odgrywa też z uwagi na swoją specyfikę Demokratyczny Kongres Istrii (Istarski demokratski sabor – IDS), który jako jedyna formacja regionalna w Chorwacji nieprzerwanie od 1992 roku ma swoich deputowanych w Saborze. IDS prawie całkowicie zmonopolizował władzę samorządową na Istrii. W swoim programie podkreśla przede wszystkim konieczność prowadzenia działań na rzecz zrównoważonego rozwoju regionalnego i decentralizacji państwa oraz utworzenia Euroregionu Istrii (stanowiącego formę trwałej współpracy Chorwacji, Słowenii i Włoch)<sup>83</sup>.

**PARTIE ETNOREGIONALNE** – ugrupowania reprezentujące terytorialnie skoncentrowane mniejszości narodowe czy etniczne (działające na poziomie niższym niż państwowy), które domagają się od władz centralnych zapewnienia większego zakresu autonomii kulturowej bądź terytorialnej (np. Związek Wojewozińskich Węgrów czy Partia Akcji Demokratycznej Sandżaku w Serbii).

<sup>83</sup> Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade Republike Hrvatske, *Političke stranke u Republici Hrvatskoj 17/2013*, Zagreb 2013, s. 94.



**PARTIE REGIONALNE** – ugrupowania, które również działają na poziomie subpaństwowym, jednak niekoniecznie muszą reprezentować mniejszości narodowe bądź religijne (np. Demokratyczny Kongres Istrii w Chorwacji czy Liga Socjaldemokratów Wojwodiny w Serbii).

W połowie lat dziewięćdziesiątych do grona liczących się graczy dołączyła jeszcze Chorwacka Partia Emerytów (Hrvatska stranka umirovljenika – HSU). Ze względu na jej program, skoncentrowany na poprawie sytuacji społecznej i ekonomicznej emerytów, możemy ją nazwać partią jednej kwestii (*single issue party*), a z uwagi na jej duży potencjał koalicyjny (tworzyła ona bądź wspierała rządy powoływane zarówno przez prawicę, jak i lewicę) – partią piwotalną (obrotową). Charakterystyczny dla większości chorwackich ugrupowań był w tym okresie dość trwały profil programowy, co odróżniało je np. od partii w sąsiedniej Serbii. Funkcjonowanie systemów partyjnych w obu tych państwach łączyła zaś jedna istotna cecha wspólna, a mianowicie częste rozłamy partyjne, w następstwie których dochodziło do przejściowego zachwiania sceny politycznej. Jednak w długofalowej perspektywie większość ugrupowań powstałych w ich wyniku miała efemeryczny charakter.

Do zmiany systemu partyjnego doszło po wyborach w styczniu 2000 roku, przeprowadzonych po śmierci prezydenta Tuđmana, w których HDZ została odsunięta od władzy przez szeroką, składającą się głównie z centrolewicowych ugrupowań Koalicję 2 + 4. W jej skład wchodziły dwa ugrupowania silniejsze (HSLŠ, SDP) oraz cztery mniejsze (HSS, HNS, IDS, LS). Od tego czasu system partyjny Chorwacji ma cechy systemu umiarkowanego pluralizmu w typologii Sartoriego bądź też według Blondela – wielopartyjnego bez partii dominującej. W latach 2000–2003 miał on dodatkowo jedną cechę wspólną z systemem spolaryzowanego pluralizmu w typologii Sartoriego. Istniała w nim wówczas grupa partii, które możemy uznać za nieodpowiedzialną, antysystemową – choć w odróżnieniu od wymogów stawianych tego typu systemom przez Sartoriego jednostronną, gdyż sytuując się wyłącznie po prawej stronie sceny politycznej – opozycję (HDZ, HSP i jego koalicjanci). Partie te mocno kwestionowały zmiany, jakie zaszły

po 2000 roku, i nawiązywały do obalenia legalnie wybranych nowych władz. Ówczesny radykalizm HDZ zaczął istotnie słabnąć w kolejnych latach m.in. dzięki nawiązaniu w 2002 roku przez nowego lidera tej formacji Ivo Sanadera współpracy z Europejską Partią Ludową (EPP), pod wpływem której HDZ zaczęła się przeobrażać w ugrupowanie chadeckie.

W ostatnich latach możemy z kolei obserwować postępujące ucentrowienie polityki chorwackiej, którego przyczyn można upatrywać w dużej mierze w dostosowywaniu się chorwackiej polityki – a co za tym idzie również platformy programowej tzw. ugrupowań mainstreamowych – do procesu integracji europejskiej. Wyraźnie widać to zbliżenie zwłaszcza wtedy, gdy analizuje się poglądy partii na kwestie gospodarcze; w tym przypadku HDZ i SDP – niegdyś uosabiające dwa bieguny politycznego spektrum – często mówią jednym głosem, co pozwala przychylić się do konstatacji Iwana Krastewa, iż wyborcy wprawdzie mają wpływ na zmianę partii rządzącej, ale nie na prowadzoną przez nią politykę gospodarczą<sup>84</sup>.

Inną cechą charakterystyczną dla sceny partyjnej Chorwacji po 2000 roku była utrata znaczenia przez kilka formacji liczących się w poprzedniej dekadzie (przede wszystkim HSLs oraz HSP) oraz pojawienie się niejako w ich miejsce kilku nowych ugrupowań. Są nimi: prawicowy regionalny Chorwacki Demokratyczny Związek Sławonii i Baranii (Hrvatski demokratski savez Slavonije i Baranje – HDSSB), założony przez dawnych polityków HDZ, w tym przez byłego barona tej partii Branimira Glavaša (skazanego za zbrodnie wojenne na serbskich cywilach, popełnione w 1991 roku w Osijeku); radykalnie prawicowa HSP AS, powstała w wyniku rozłamu w HSP; lewicowa formacja Chorwaccy Laburzyści – Partia Pracy, założona przez polityków działających przez lata w HNS (którą potem oskarżali o utratę społecznej wrażliwości), a w ostatnich dwóch latach także w partii Orzech – Zrównoważony Rozwój Chorwacji (Održivi razvoj Hrvatske – ORaH), utworzonej przez jedną z najbardziej rozpoznawalnych i kompetentnych działaczek politycznych w SDP, Mirelę Holy, po jej konflikcie z przewodniczącym partii i premierem Zoranem Milanoviciem, oraz przez członków Żywego Muru (Živi zid), kierowanego przez młodego aktywistę Ivana Vilibora Sinčicia, który niespodziewanie uzyskał 16,4% głosów i zajął trzecie miejsce w ostatnich wyborach prezydenckich (2014/2015), a samo ugrupowanie wyrosło

<sup>84</sup> I. Krastew, *Demokracja nieufnych. Eseje polityczne*, tłum. M. Sutowski, Warszawa 2013, s. 13.

z oddolnego ruchu społecznego Stop Eksmisjom. Poza ostatnią z wymienionych formacji wszystkim pozostałym udało się co najmniej raz przekroczyć barierę reprezentacji w wyborach krajowych i/bądź w głosowaniu do Parlamentu Europejskiego.

Jak więc widać, ani systemu partyjnego, ani istotnej części działających w jego ramach ugrupowań nie można jeszcze uznać za w pełni zinstytucjonalizowane. Co więcej, nawet formacjom o zdawałoby się dość ugruntowanej pozycji i poglądach zdarzało się po wejściu Chorwacji do UE prowadzić działania, które za Wenelinem Ganewem możemy nazwać przejawami „postakcesyjnego chuligaństwa”<sup>85</sup>. Doskonałym przykładem tego typu zachowań było dwukrotne umieszczenie przez HDZ na firmowanych przez tę partię listach w wyborach do Parlamentu Europejskiego (w latach 2013 i 2014) Ruży Tomašić, liderki skrajnie prawicowej Chorwackiej Partii Prawa, dr. Ante Starčevića. Sytuacja taka była właściwie nie do pomyślenia w trakcie negocjacji akcesyjnych. Gwoli przypomnienia można przywołać pertraktacje dotyczące utworzenia rządu po wyborach w 2003 roku. Ówczesny lider HDZ, Ivo Sanader, podjął wtedy rozmowy z przywódcą radykalnej Chorwackiej Partii Prawa Ante Đapiciem. Jednakże decyzja ta została ostro skrytykowana przez władze UE, a przede wszystkim przez polityków EPP, co doprowadziło do zerwania rozmów, gdyż ich kontynuowanie groziło poważnymi reperkusjami politycznymi, zwłaszcza zaś zablokowaniem procesu integracji z Unią.

## 5.5. Organizacje społeczne i grupy formalne – ocena partycypacji

Podjmując próbę oceny funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, tranzytologdy często przywołują uchodzącą dziś za klasyczną opinię Alexisa de Tocqueville’a, według którego „rząd demokratyczny jest silniejszy, a nie słabszy, kiedy wokół niego jest aktywne społeczeństwo obywatelskie”<sup>86</sup>. Nie dziwi zatem, iż unormowanie praw istotnych z punktu widzenia kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego znalazło swoje miejsce w chorwackiej

<sup>85</sup> V.I. Ganew, *Bulgaria’s Year of Civic Anger*, „Journal of Democracy” 2014, t. 225, nr 1, s. 38.

<sup>86</sup> R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Warszawa 1995, s. 285.

ustawie zasadniczej. W katalogu zawartych w niej praw politycznych możemy m.in. znaleźć przysługujące wszystkim „prawo do publicznego gromadzenia się i do pokojowego protestu zgodnie z ustawą” (art. 42) oraz gwarancje wolności zrzeszania się dla ochrony „praw socjalnych, gospodarczych, politycznych, narodowych, kulturalnych albo też innych celów lub przekonań”. Aby to osiągnąć, „każdy może swobodnie tworzyć związki zawodowe i inne zrzeszenia”, a „korzystanie z tej wolności jest ograniczone [jedynie – przyp. D.M.-W.] zakazem zagrażania przemocą demokratycznemu porządkowi konstytucyjnemu albo niepodległości, jedności i terytorialnej integralności” państwa (art. 43)<sup>87</sup>.

Pierwsze organizacje pozarządowe zaczęły powstawać w Chorwacji na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, czyli w okresie toczących się na terenie kraju działań zbrojnych, co zresztą miało wpływ na charakter tych stowarzyszeń. W tym czasie zdecydowanie dominowały organizacje humanitarne pomagające ofiarom wojny, w tym uchodźcom oraz członkom mniejszości narodowych zamieszkujących tereny objęte walkami, a więc przede wszystkim chorwackim Serbom. Warto jednak podkreślić, że o ile działalność organizacji humanitarnych została uregulowana już w 1992 roku, to całościowe funkcjonowanie tego sektora unormowała dopiero Ustawa o organizacjach społecznych z 1997 roku, uchwalona pod wpływem nacisków Rady Europy, traktującej uregulowanie owej kwestii jako niezbędny warunek członkostwa Chorwacji w tej organizacji<sup>88</sup>. Mimo że Chorwacja została wówczas członkiem Rady, to jednak niektóre z przyjętych przepisów były przez nią krytykowane. O tym, że te zarzuty nie były bezpodstawne, może świadczyć fakt, iż Sąd Konstytucyjny uchylił później część postanowień wspomnianej ustawy, uznając je za niekonstytucyjne. Przyjęte regulacje nie wpłynęły też znacząco na zmianę stosunku partii rządzącej do organizacji społecznych. Do końca lat dziewięćdziesiątych władze pozostały wobec nich nieufne, a politycy HDZ często publicznie deprecjonowali ich znaczenie, określając je mianem samozwańczego społeczeństwa obywatelskiego<sup>89</sup>. Mimo to do końca 1997 roku zgodnie z przepisami wspomnianej ustawy o organizacjach pozarządowych zarejestrowało się aż 8000 różnego rodzaju organizacji społecznych, choć nie wszystkie podjęły aktywną działalność.

<sup>87</sup> *Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie...*, op. cit., s. 30.

<sup>88</sup> G. Bežovan, *Civilno društvo*, wyd. 2, Zagreb 2005, s. 147.

<sup>89</sup> *Ibidem*, s. 160.

Według oficjalnego rejestru około 1000 z nich zajmowało się działalnością humanitarną. 60% z nich było filiami zagranicznych organizacji mimo szczególnej nagonki władz na instytucje o takim charakterze i nierzadkie oskarżanie ich o to, że są agenturami obcych rządów<sup>90</sup>.

Prawdziwy wysyp organizacji społecznych zaczął się po 2000 roku, na co znaczny wpływ wywarła zmiana klimatu politycznego związana z wygraniem przeprowadzonych wówczas wyborów parlamentarnych i prezydenckich przez siły opozycji. Pierwszym przejawem tej zmiany było zaproszenie środowisk NGO do prac nad uchwaleniem nowej ustawy regulującej działanie tego sektora oraz powołanie specjalnej Rady ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Savjet za razvoj civilnog društva) oraz Urzędu ds. Stowarzyszeń (Ured za udruge), który pełnił funkcję jej zaplecza administracyjnego. Jednakże po powrocie do władzy HDZ w 2003 roku nowo utworzone instytucje musiały przezwyciężyć falę poważnych kryzysów<sup>91</sup>. Nie zahamowało to jednak powstawania nowych NGO. W 2007 roku w Chorwacji zarejestrowanych było 27 000 organizacji społecznych o różnym charakterze (stowarzyszeń i fundacji), a w roku 2011 – już niemal 45 000. Wśród płaszczyzn ich działalności dominowały sport i edukacja. Nie brakowało też organizacji humanitarnych i kulturalnych<sup>92</sup>. Jednak według zarówno zagranicznych, jak i chorwackich ekspertów tak duża liczebność NGO jest raczej wadą niż zaletą. Podkreślają oni bowiem, że nadmierna fragmentaryzacja tego sektora utrudnia konsolidację społeczeństwa obywatelskiego<sup>93</sup>. Ponadto większość tych organizacji zarejestrowana jest na terenie kilku większych miast (Zagrzeb, Split, Rijeka), co sprawia, że wciąż są one postrzegane przez obywateli jako stowarzyszenia o elitarnym charakterze. Jako ciekawostkę można podać, że w okresie akcesji Chorwacji do Unii oraz tuż po wstąpieniu do UE zaczęły aktywnie działać na „rynku organizacji pozarządowych” polskie stowarzyszenia specjalizujące się w uzyskiwaniu funduszy europejskich (np. EPRD Biuro Polityki Gospodarczej i Rozwoju Regionalnego z Kielc czy rzeszowskie Stowarzyszenie B4).

<sup>90</sup> Ibidem, s. 117–118; G. Bežovan, *Struktura civilnog društva u Republici Hrvatskoj*, „Politička misao” 2002, t. 39, nr 1, s. 67.

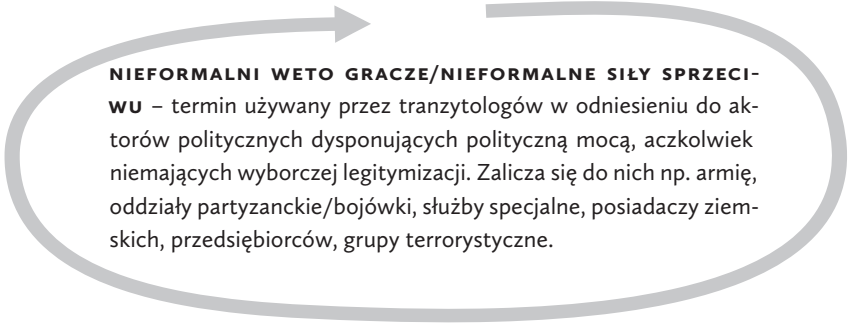
<sup>91</sup> D. Mikucka-Wójtowicz, *Demokratyczna transformacja...*, op. cit., s. 524–525.

<sup>92</sup> G. Bežovan, S. Zrinščak, *Civilno društvo u Hrvatskoj*, Zagreb 2007, s. 62–64.

<sup>93</sup> Ibidem, s. 63; L. Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore–London 1999, s. 232.



Istotnym problemem w Chorwacji jest to, że nie wszystkie podmioty sytuujące się między rodziną, państwem i rynkiem można uznać za organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Dobrym przykładem takich klientelistycznych organizacji o zgoła niedemokratycznych celach i często sięgających dla ich osiągnięcia po równie niedemokratyczne metody, a przez to stanowiących potencjalne zagrożenie dla porządku demokratycznego, są wciąż silne w tym kraju stowarzyszenia weteranów, inwalidów czy też ludzi wysiedlonych w czasie tzw. wojny ojczyźnianej, które możemy określić mianem tzw. nieformalnych weto graczy czy nieformalnych sił sprzeciwu.



**NIEFORMALNI WETO GRACZE/NIEFORMALNE SIŁY SPRZECIWU** – termin używany przez tranzytologów w odniesieniu do aktorów politycznych dysponujących polityczną mocą, aczkolwiek niemających wyborczej legitymizacji. Zalicza się do nich np. armię, oddziały partyzanckie/bojówki, służby specjalne, posiadaczy ziemskich, przedsiębiorców, grupy terrorystyczne.

To właśnie organizacje zrzeszające weteranów (wspierane wówczas przez partie radykalne, takie jak HSP, ale też HDZ) organizowały m.in. masowe antyrządowe protesty po przejęciu władzy w 2000 roku przez opozycję, podczas których nawoływały do obalenia nowych władz, mających bezsporną wyborczą legitymizację. W okresie ostatnich dwóch lat organizacje weteranów zorganizowały m.in. protesty (przeradzające się w gwałtowne zamieszki) przeciwko wywieszeniu dwujęzycznych tablic w Vukovarze, zbierały podpisy pod wnioskiem o referendum w sprawie ograniczenia konstytucyjnie zagwarantowanych praw mniejszości do korzystania z dwujęzyczności, a jesienią 2014 roku rozpoczęły trwającą ponad rok okupację budynku Ministerstwa ds. Weteranów (zresztą sam fakt jego istnienia częściowo obrazuje skalę problemu).

## 5.6. Podsumowanie

Ocena funkcjonowania systemu politycznego państw tzw. trzeciej fali demokracji, do których zalicza się Chorwacja, nie jest zadaniem łatwym. Trzeba mieć bowiem świadomość, że tam, gdzie „w grę wchodzi budowanie

instytucji (a nie jedynie pisanie konstytucji), czas należy mierzyć dziesiątkami lat”, gdyż „historia instytucji w przeważającej części toczy się powoli”<sup>94</sup>. Stąd też wiele problemów wspomnianych w tym rozdziale należy traktować jako swego rodzaju chorobę wieku dziecięcego chorwackiej demokracji, w której zwłaszcza w dekadzie lat dziewięćdziesiątych różni aktorzy polityczni wprawdzie powoływali się w swoich działaniach na przepisy konstytucji, ale w praktyce często je naruszali. Także prawie sześćoletnie rządy premiera Ivo Sanadera (2003–2009), podczas których legalne instytucje polityczne zostały zmarginalizowane przez stworzoną przez szefa rządu „ogromną klientelistyczno-korupcyjną piramidę”, doprowadziły do sytuacji, że system polityczny w tym okresie miał raczej cechy tzw. demokracji nadzorowanej/kuratorskiej, niż przypominał konsolidującą się demokrację<sup>95</sup>. Choć w ostatnich latach sytuacja uległa poprawie, a w lipcu 2013 roku Chorwacja została nagrodzona za swoje wysiłki uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej, to jednak nie oznacza to, że funkcjonowanie demokratycznych instytucji jest wolne od problemów (by wspomnieć tylko utrzymującą się słabość sądownictwa czy stale ujawniane przypadki korupcji gospodarczej i politycznej, w którą zamieszani są wysocy rangą politycy<sup>96</sup>). Wszystko to powoduje, iż chorwacką demokrację wciąż należy uznawać raczej za konsolidującą się niż za w pełni skonsolidowaną.

<sup>94</sup> R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu...*, op. cit., s. 288.

<sup>95</sup> M. Kasapović, *Mi i oni. Osvrti na suvremenu hrvatsku politiku*, Zagreb 2014, s. 20–21.

<sup>96</sup> Wystarczy wspomnieć, że w ostatnich latach zatrzymano pod takimi zarzutami trzech prominentnych polityków: w 2013 roku szefa Chorwackiej Izby Gospodarczej (Hrvatska gospodarska komora – HGK) Nadana Vidoševića, który w 2010 roku ubiegał się o fotel prezydenta, a w 2014 roku wieloletniego burmistrza Zagrzebia Milana Bandicia (również biorącego udział w walce o prezydenturę w 2010 roku) oraz panią żupan Marinę Lovrić-Merzel.

### Pytania sprawdzające (przykłady):

1. Scharakteryzuj rolę Komunistycznej Partii Chorwacji w początkowym okresie przemian ustrojowych.
2. Omów znaczenie, jakie miały dla demokratycznych przemian wybory parlamentarne w 1990 i 2000 roku.
3. Omów znaczenie wprowadzenia w konstytucji z 1990 roku systemu semiprezydenckiego z perspektywy przebiegu procesu demokratyzacji.
4. Wskaż czynniki wpływające na słabość władzy sędziowskiej w Chorwacji.
5. Oceń przemiany dokonujące się w Republice Chorwacji, zwracając uwagę na osiągnięcia i bariery.

### Literatura kluczowa

- ▶ Mikucka-Wójtowicz D., *Demokratyczna transformacja w Serbii i Chorwacji w latach 1990–2010*, Kraków 2014.
- ▶ Karp J., Grzybowski M., *System konstytucyjny Chorwacji*, Warszawa 2007.
- ▶ Bujwid-Kurek E., *Państwa południowosłowiańskie. Szkice politologiczne*, Kraków 2007.
- ▶ Ramet S.P., *Sytuacja polityczna w Chorwacji po 1990 r.*, tłum. M. Gałąska [w:] *Polityka Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 roku*, red. S.P. Ramet, Warszawa 2012.
- ▶ Doric P., *Croatia* [w:] Freedom House, *Nations in Transit 2015*, s. 185–204.



**ROZDZIAŁ 6** | EWA BUJWID-KUREK

**Republika Serbii po 2006 roku – wybrane  
zagadnienia konstytucyjno-ustrojowe  
okresu transformacji systemu politycznego.  
„Narzucona transformacja”**



## **Omawiane zagadnienia:**

1. Wprowadzenie – incydencja ustrojowo-polityczna samodzielności państwa.
2. Konstytucja Republiki Serbii z 10 listopada 2006 roku i obecne w niej zasady ustrojowe właściwe demokratycznemu państwu prawa.
3. Aparat państwowy – implementacja trójpodziału władz.
4. Partie polityczne w kontekście zasady pluralizmu politycznego.
5. Organizacje społeczne i grupy formalne – ocena partycypacji społeczeństwa serbskiego.
6. Podsumowanie.
7. Pytania sprawdzające (przykłady).
8. Literatura kluczowa.

## 6.1. Wprowadzenie – incydencja ustrojowo-polityczna samodzielności państwa

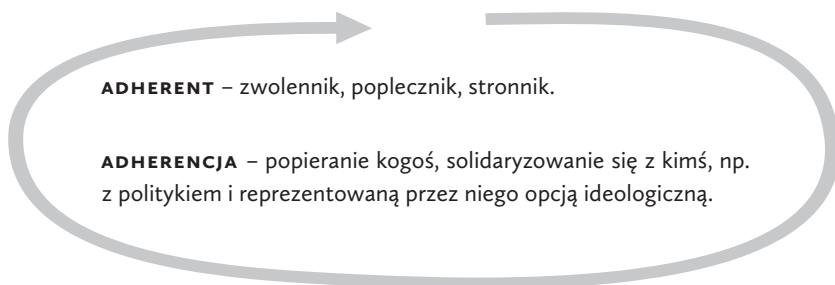
Republika Serbii jako samodzielne państwo funkcjonuje od 2006 roku; powstała w efekcie dekompozycji państwa federacyjnego, jakim do 1991 roku była Jugosławia (25 czerwca 1991 roku Słowenia i Chorwacja jako pierwsze ogłosiły swoją niepodległość). Zanim Serbia stała się państwem samodzielnym, od 2003 roku znajdowała się w strukturze federacyjnej, tworząc jedno państwo o nazwie Federacja Serbii i Czarnogóry. Przeprowadzone 21 maja 2006 roku przez Czarnogórców referendum w sprawie przyszłości państwa rozstrzygnęło dalsze losy „niechcianej” federacji<sup>1</sup>. Za wyjściem z niej opowiedziało się 55,5% Czarnogórców. Parlament Republiki Czarnogóry definitywnie proklamował samodzielność 3 czerwca 2006 roku<sup>2</sup>. 5 czerwca tego samego roku analogiczną ustawę uchwaliła Skupština (parlament) Republiki Serbii. Przypomnijmy, że Serbia, nie mogąc pogodzić się z rozpadem federacji jugosłowiańskiej, za wszelką cenę zabiegała o utrzymanie tej struktury.



**SKUPŠTINA** – nazwa jednoizbowego parlamentu w Republice Serbii.

- 
- <sup>1</sup> W referendum zadano Czarnogórcom tylko jedno pytanie: „Czy chcesz, by Czarnogóra stała się niepodległym państwem z pełną międzynarodową i prawną legitymacją?”
- <sup>2</sup> Zob. J. Wojnicki, *System konstytucyjny Czarnogóry*, Warszawa 2012, s. 5. Zob. też: idem, *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007, s. 155; E. Bujwid-Kurek, *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej. Dzieje, ustroj, konstytucja*, Kraków 2012, s. 54.

Przy nowym podziale politycznym chociaż przez krótki czas zadowolić się mogła jej namiastką, dzieląc swój los z niewielką, bo liczącą zaledwie 600 000 mieszkańców Czarnogórą. Sporo jest jednak niezbitych faktów świadczących o tym, że w łonie Federacji Serbii i Czarnogóry nawet jeszcze w trakcie jej konstytuowania się dochodziło do sporów i polemik dotyczących prowadzonej polityki. Częstym zjawiskiem były rozłamy w partiach politycznych, co zarówno nie mogło sprzyjać ich konsolidacji, jak i miało wpływ na rywalizację partyjną w walce o władzę w państwie. Jednym z przykładów polemik był spór o kształt państwa, prowadzony przez ówczesnego premiera Czarnogóry Milo Đukanovicia z prezydentem Momirem Bulatovicem, wtedy bardzo bliskim współpracownikiem i politycznym adherentem Slobodana Miloševicia (ówczesnego prezydenta Serbii).

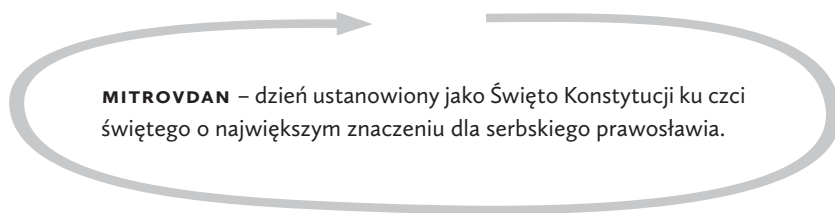


Związek tych republik nie mógł przetrwać, bowiem przez całe lata nagromadziło się zbyt wiele różnic, natomiast za mało było cech wspólnych, aby udało się utrzymać *status quo*. W następstwie *votum separatum* wyrażonego przez Czarnogórę zarówno Serbia, jak i Czarnogóra stały się samodzielnymi, niezależnymi państwami. Republika Serbii, będąc samodzielnym państwem południowosłowiańskim, ma nową konstytucję, która została uchwalona w 2006 roku. Serbia znajduje się na etapie przeobrażeń ustrojowych, wciąż zmagając się z niełatwymi dla niej problemami, wśród których szczególne znaczenie mają: staranie się o odrodzenie własnej państwowości (tożsamości), dokonanie zmian związanych z odejściem od dotychczas obowiązującego socjalizmu z tzw. ludzką twarzą (czytaj: socjalizmu samorządowego) oraz wdrażanie gospodarki wolnorynkowej. Wymienione kwestie stanowią o specyfice serbskiej transformacji ustrojowej, której nie da się porównać z przeobrażeniami ustrojowymi, jakich doświadczają państwa zarówno południowosłowiańskie (Słowenia, Chorwacja,

Macedonia, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra), jak i inne środkowo-europejskie<sup>3</sup>.

## 6.2. Konstytucja Republiki Serbii z 10 listopada 2006 roku i obecne w niej zasady ustrojowe właściwe demokratycznemu państwu prawa

Nowa ustawa zasadnicza Republiki Serbii została uchwalona 8 listopada 2006 roku na okoliczność Mitrovdanu, w związku z czym przyjęło się ją określać mianem Konstytucji Mitrovdanskiej. Zgodnie z ustawą konstytucyjną, pochodzącą z 10 listopada 2006 roku, Skupština obligatoryjną większością 2/3 głosów oficjalnie przyjęła tę Konstytucję, ogłaszając ją jako obowiązującą w Republice Serbii.



Ta nowa Konstytucja została uchwalona po uprzednim wypracowaniu niełatwego konsensusu między mającymi największe znaczenie w serbskim systemie politycznym partiami politycznymi. Były to wówczas: nacjonalistyczna Serbska Partia Radykalna, konserwatywna Demokratyczna Partia Serbii, liberalna G17 Plus, socjaldemokratyczna Partia Demokratyczna oraz postkomunistyczna Socjalistyczna Partia Serbii<sup>4</sup>. Partie parlamentarne generalnie były zgodne co do konieczności wprowadzenia jakościowo odmiennego, tzn. demokratycznego ustroju politycznego. Stąd też opowiedziały się za celowością uchwalenia nowej ustawy zasadniczej, odpowiednio zmienionej i mającej

<sup>3</sup> J. Wojnicki, *Węzłowe zagadnienia transformacji systemowej Serbii* [w:] *Transformacja ustrojowa w Europie Środkowo-Wschodniej. Płaszczyzny – wymiary – kierunki*, red. S. Wróbel, Toruń 2010, s. 233.

<sup>4</sup> Zob.: *Partije i izbori u Srbije. 20. godina*, red. S. Orlović, Beograd 2011; V. Goati, *Partije. Srbija od 1990 ukomparativistike do 2002*, Niš 2004. Zob. też E. Bujwid-Kurek, *Serbia...*, op. cit., s. 95.



systematycznie ulegać kompleksowej transformacji zarówno w dziedzinie *stricte* politycznej, jak i ekonomicznej i społecznej. O zgodzie na mające nastąpić przekształcenia o charakterze ustrojowym świadczą poprzedzające uchwalenie Konstytucji wyniki głosowania przeprowadzonego w Skupštinie. Spośród 250 deputowanych aż 242 opowiedziało się za nową ustawą zasadniczą, legitymizującą mający się realizować nowy ustrój polityczny państwa. Zdecydowano także, że sięgnięcie w tej kwestii po formę demokracji bezpośredniej w postaci referendum ogólnokrajowego, „konstytucyjnego”, będzie jak najbardziej zasadne. W wyniku referendum, przeprowadzonego w dniach 28 i 29 października 2006 roku, 52,04% wszystkich partycypujących w nim opowiedziało się za ratyfikowaniem ustawy zasadniczej. Pamiętajmy, że ratyfikowanie konstytucji, któremu towarzyszy referendalna forma demokracji bezpośredniej, o wiele bardziej zwiększa jej znaczenie i na pewno świadczy o wyrażeniu zgody na demokratyczny rozwój państwa, a także o tym, że naród w rozumieniu prawnokonstytucyjnym w pełni zaakceptował zmiany mające nastąpić w państwie.

Nowa Konstytucja Serbii należy do nowoczesnych ustaw zasadniczych, zawierających w sobie katalog zasad ustrojowych regulujących stosunki społeczne i instytucjonalne w państwie<sup>5</sup>. Zgodnie z zapisem pomieszczonym w tej ustawie zasadniczej Serbia jest demokratycznym państwem wszystkich obywateli zamieszkujących jej terytorium, którym gwarantuje się poszanowanie osobistych, politycznych, narodowych, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych praw człowieka i obywatela. Konstytucja z 2006 roku jest drugą konstytucją Serbii mającej status samodzielnego państwa. Pierwszą była konstytucja uchwalona w 1903 roku, której postanowienia straciły na znaczeniu wraz z utworzeniem w 1918 roku Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców. Z kolei Konstytucja Republiki Serbii obowiązująca w okresie istnienia Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii była ustawą zasadniczą tylko jednego z podmiotów federacji. Zgodnie z zamierzeniami serbskiego ustawodawcy Konstytucja Republiki Serbii z 2006 roku ma potwierdzać integralność państwa, które pod względem państwowoprawnym jest częścią jednolitego liberalno-demokratycznego porządku europejskiego.

Oceniając Konstytucję Republiki Serbii pod kątem zasad ustrojowych właściwych państwom demokratycznym, trzeba zauważyć, że zostały w niej

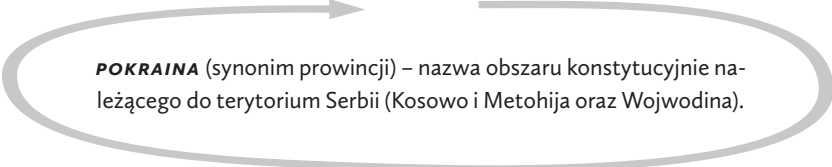
<sup>5</sup> D. Bataveljić, *Novi Ustav Srbije*, „Pravni život – časopis za pravnu teoriju i praksu” 2006, t. 4, nr 12, s. 1135–1138. Zob. też D. Petrović, *Novi ustav i savremena Srbija. U potrazi za unutrašnjim i spoljnopoličkim konsenzusom*, Beograd 2007, s. 178.

wyrażone niemal wszystkie zasady realizowane przez współczesne konstytucjonalizmy, a mianowicie: 1) suwerenem jest naród, 2) demokratyczne państwo prawa, 3) republikańska forma rządów, 4) podział władzy i równoważenie władz, 4) pluralizm polityczny, 5) ochrona praw i wolności człowieka, 6) ochrona praw grup mniejszości narodowych, 7) decentralizacja samorządu terytorialnego, 8) suwerenność i niepodległość państwa. Ten katalog zasad ustrojowych dowodzi, że konstytucyjny ustrój Serbii ma swe źródło w demokratycznych regułach sprawowania władzy państwowej.

Analiza Konstytucji Republiki Serbii dowodzi, że konstytucjonalista serbski przyjął jako jedno z jej założeń doktrynę demokratyczno-liberalną, wysuwającą na pierwszy plan interes jednostki, którego ochrona spoczywa zarówno na państwie, jak i na prawie, co skutkuje usytuowaniem problematyki praw i wolności obywatelskich na poczesnym miejscu, a mianowicie w rozdziale II ustawy zasadniczej.

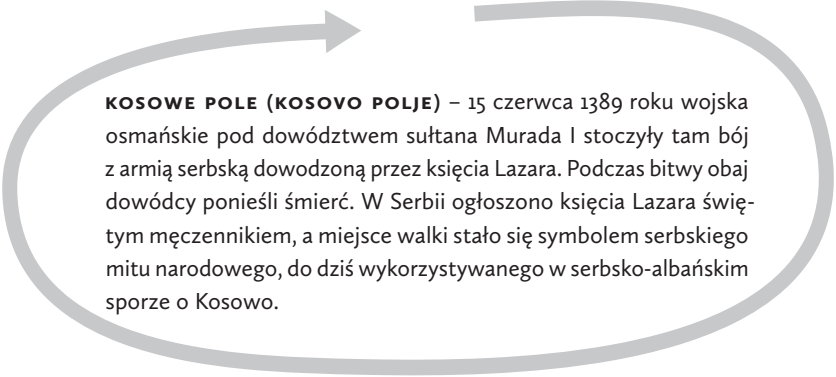
Konstytucja Republiki Serbii z 2006 roku należy do najobszerniejszych nadrzędnych aktów prawnych. Składa się z preambuły, 10 rozdziałów i 206 artykułów. Rozdział pierwszy jest zatytułowany *Naczelne zasady (zasady podstawowe)*, zaś rozdział drugi, dotyczący statusu jednostki w państwie, nosi tytuł *Prawa i wolności człowieka i mniejszości*. Rozdział trzeci dotyczy porządku ekonomicznego i finansów publicznych, a rozdział czwarty został w całości poświęcony kompetencjom Republiki Serbii. Rozdział piąty opatrzono tytułem *Organizacja władzy*. W rozdziale szóstym zawarto postanowienia w kwestii Sądu Konstytucyjnego. Rozdział siódmy traktuje o ustroju terytorialnym, zaś zapisy w rozdziale ósmym można sprowadzić do kategorii konstytucyjności i praworządności. Rozdział dziewiąty dotyczy zmian Konstytucji. Z kolei w rozdziale dziesiątym, ostatnim, zamieszczono postanowienia końcowe.

Jeśli weźmie się pod uwagę strukturę omawianego nadrzędnego aktu prawnego Republiki Serbii, to można zauważyć jego pewną cechę charakterystyczną, związaną z treścią preambuły i jej przesłaniem. Otóż owa szczególna osobliwość polega na kategorycznym potwierdzeniu, że *pokraina* Kosowo i Metohija stanowi integralną część terytorium Serbii.



**POKRAINA** (synonim prowincji) – nazwa obszaru konstytucyjnie należącego do terytorium Serbii (Kosowo i Metohija oraz Wojwodina).

Preambuła (arenga) Konstytucji Republiki Serbii jest niebywale lakoniczna, co wcale nie znaczy, że nie ma wartości merytorycznej. W preambule zdecydowano się zawrzeć zapis dotyczący chyba najbardziej delikatnej i kontrowersyjnej kwestii, jaką jest integralność terytorialna całego kraju, nie wyłączając obszaru Kosowa<sup>6</sup>. Konstytucjonalista serbski odwołuje się do państwowej tradycji narodu serbskiego i równouprawnienia wszystkich obywateli i wspólnot etnicznych w Serbii, wychodząc z założenia, że *pokraina* Kosowo i Metohija stanowi integralną część terytorium Serbii i ma rzeczywisty status autonomii w ramach suwerennego państwa serbskiego. Z tego statusu wynikają konstytucyjne obowiązki wszystkich organów państwowych, które chronią interesy Serbii w Kosowie i Metohiji w swych wewnętrznych i zewnętrznych (czytaj: zagranicznych) relacjach politycznych. Pamiętajmy, że wciąż istnieją kontrowersje dotyczące statusu Kosowa (Kosowo ogłosiło jednostronny akt niepodległości w dniu 17 lutego 2008 roku). Zaakceptowanie samodzielności Kosowa przez Serbię jest bardzo problematyczne, szczególnie zważywszy na przesłanki historyczne (bitwa na Kosowym Polu w 1389 roku), w tym mające znaczenie sentymentalne serbskie mity narodowe, które wciąż wpływają na zachowania i postawy Serbów. Odnosi się to zarówno do serbskich decydentów, odpowiedzialnych za losy państwa, jak i do społeczeństwa, w którego świadomości Kosowo (Kosovo Polje) utrwaliło się jako swoiste *sacrum* narodu serbskiego<sup>7</sup>.



**KOSOWE POLE (KOSOVO POLJE)** – 15 czerwca 1389 roku wojska osmańskie pod dowództwem sułtana Murada I stoczyły tam bój z armią serbską dowodzoną przez księcia Lazara. Podczas bitwy obaj dowódcy ponieśli śmierć. W Serbii ogłoszono księcia Lazara świętym męczennikiem, a miejsce walki stało się symbolem serbskiego mitu narodowego, do dziś wykorzystywanego w serbsko-albańskim sporze o Kosowo.

<sup>6</sup> Szerzej – zob. E. Bujwid-Kurek, *Samodzielne Kosowo – studium przypadku* [w:] *Doktryny, historia, władza. Księga dedykowana profesorowi Wiesławowi Kozubowi-Ciembroniewiczowi z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, red. A. Citkowska-Kimla, M. Kiwior-Filo, B. Szlachta, Kraków 2009, s. 79–93.

<sup>7</sup> Więcej – zob. eadem, *Serbia...*, op. cit., s. 17–60.

Konstytucjonalista serbski z pełną świadomością i wręcz właściwą sobie premedytacją polityczną, przewidując mającą niebawem nastąpić separację Kosowa, nie zrezygnował w preambule z zapisu jednoznacznie określającego status tego obszaru jako *pokrainy*. Na podkreślenie zasługuje niepozostawienie żadnych złudzeń co do przynależności terytorialnej i ustalonego statusu tych terenów. W tym celu posłużono się nawet nazewnictwem mającym znaczenie historyczne: Kosowo i Metohija.

### **6.3. Aparat państwowy – implementacja trójpodziału władz**

#### **6.3.1. Władza ustawodawcza: parlament jednoizbowy – Zgromadzenie Narodowe (Narodna Skupština)**

Zgromadzenie Narodowe (Narodna Skupština) jest organem władzy publicznej wyodrębnionym pod względem organizacyjno-kompetencyjnym, uprawnionym do podejmowania w imieniu państwa czynności prawnych ze skutkiem wiążącym dla innych podmiotów. Ustawodawca serbski powierzył Zgromadzeniu Narodowemu, na zasadzie wyłączności, określone kompetencje władcze, czyli możliwość determinowania funkcjonowania innych podmiotów. Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbii jest organem państwa, który wykonuje swe uprawnienia, bezpośrednio zastępując obywatela, będącego w serbskim systemie politycznym podmiotem, suwerenem. W związku z tym Zgromadzenie Narodowe w Republice Serbii jest najwyższym, choć tylko jednoizbowym ciałem legislacyjnym, co wcale nie stoi w sprzeczności z zasadami systemu demokratycznego.

W kwestiach dotyczących Zgromadzenia Narodowego stanowi art. 98 Konstytucji Republiki Serbii z 2006 roku<sup>8</sup>. Zgodnie ze stanowieniem tego artykułu Narodna Skupština to najwyższe ciało przedstawicielskie i organ władzy ustawodawczej i konstytucyjnej Republiki Serbii. W tym przypadku jest to organ jednoizbowy, składający się z 250 deputowanych (art. 100)<sup>9</sup>. Do najważniejszych funkcji parlamentu zalicza się stanowienie prawa (funkcja ustawodawcza – ustrojodawcza). Przykładem tego jest prawo inicjatywy ustawodawczej, która rozpoczyna procedurę legislacyjną w parlamencie.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 223.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 225.

Zgodnie z art. 107 Konstytucji Republiki Serbii prawo to przysługuje każdemu deputowanemu, rządowi, parlamentom autonomicznych *pokrain* oraz minimum 30 000 wyborców. Prawo to ustawodawca rezerwuje także dla Obrońcy Obywatela oraz dla Narodowego Banku Serbii, oczywiście tylko i wyłącznie w zakresie kompetencji realizowanych przez te instytucje<sup>10</sup>.



**OBROŃCA OBYWATELA** – nazwa Rzecznika Praw Obywatelskich (Ombudsmana) w Republice Serbii.

Na wniosek wszystkich deputowanych lub minimum 100 000 wyborców Zgromadzenie Narodowe, zgodnie z art. 108 Konstytucji Republiki Serbii, jest władne do rozpisania referendum<sup>11</sup>. W artykule tym bardzo szczegółowo rozpisano kwestie, które nie mogą być w żadnym razie rozstrzygane za pomocą referendalnej formy demokracji bezpośredniej. W zakresie funkcji ustawodawczej w zapisie omawianej ustawy zasadniczej (art. 99) enumeratywnie wymienia się kompetencje zarezerwowane dla Zgromadzenia Narodowego. Są to: uchwalanie i zmiana konstytucji; decydowanie o zmianie granic Republiki Serbii; rozpisanie referendum ogólnokrajowego (na poziomie republiki); zatwierdzanie umów międzynarodowych w przypadkach, w których istnieje taki obowiązek przewidziany ustawowo; podejmowanie decyzji o wojnie i pokoju; ogłaszanie stanu wojny i stanu nadzwyczajnego w państwie; prawo do nadzorowania pracy służby bezpieczeństwa; uchwalanie ustaw oraz stanowienie w kwestii innych aktów prawnych; wyrażanie zgody na uchwalanie statusu autonomicznych *pokrain*; zatwierdzanie strategii obrony oraz planu rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, jak również zatwierdzanie rocznego budżetu Republiki Serbii wedle sugestii rządu<sup>12</sup>.

Jeśli chodzi o funkcje kreatywne pełnione przez parlament, to zgodnie ze stanowieniem Konstytucji Narodna Skupština w Republice Serbii ma prawo desygnowania i dymisjonowania rządu *en bloc* oraz poszczególnych jego ministrów. W gestii parlamentu leży też wybór i decydowanie o mianowaniu

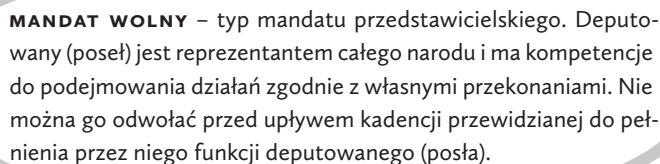
<sup>10</sup> Ibidem, s. 228.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 225.

sędziów Sądu Konstytucyjnego, wybór przewodniczącego Najwyższego Sądu Kasacyjnego<sup>13</sup> i Prokuratora Generalnego Republiki, a także prokuratorów, sędziów i zastępców prokuratorów (art. 105 ust. 11–12 i ust. 14)<sup>14</sup>. Parlament Republiki Serbii ma również prawo wyboru prezesa Narodowego Banku Serbii i Obrońcy Obywatela. Realizując funkcję kontrolną, Narodna Skupština jest uprawniona do nadzoru nad pracą rządu oraz nad pełnieniem funkcji przez Prezesa Narodowego Banku Serbii i Obrońcę Obywatela. Warto pamiętać, że decyzje dotyczące wszystkich wymienionych tu spraw są podejmowane większością głosów wszystkich deputowanych (art. 105)<sup>15</sup>. Jak wynika z cytowanego artykułu 105 ust. 1–15, dla parlamentu w Republice Serbii zostały zarezerwowane wszystkie typowe dla władzy ustawodawczej funkcje: ustawodawcza (ustrojodawcza), kreacyjna i kontrolna.

Wybory do Zgromadzenia Narodowego w Republice Serbii rozpisuje Prezydent Republiki, co powinien uczynić w ciągu 90 dni przed upływem kadencji Zgromadzenia Narodowego, tak aby cała procedura nie trwała więcej niż 60 dni (art. 101)<sup>16</sup>. Wybory do Zgromadzenia Narodowego mają charakter bezpośredni i odbywają się w tajnym trybie wyborczym. Wykonywanie mandatu przez deputowanego rozpoczyna się wraz z zatwierdzeniem go przez Zgromadzenie Narodowe. Kadencja parlamentarzysty trwa cztery lata, a o jej ewentualnym skróceniu decyduje Zgromadzenie Narodowe. Deputowany w Republice Serbii realizuje mandat wolny (art. 102), co oznacza, że nie jest on związany instrukcjami wyborczymi (odwrotnie niż w przypadku mandatu imperatywnego)<sup>17</sup>.



**MANDAT WOLNY** – typ mandatu przedstawicielskiego. Deputowany (poseł) jest reprezentantem całego narodu i ma kompetencje do podejmowania działań zgodnie z własnymi przekonaniem. Nie można go odwołać przed upływem kadencji przewidzianej do pełnienia przez niego funkcji deputowanego (posta).

<sup>13</sup> Wydaje się, że konstytucyjne kompetencje serbskiego Naczelnego Sądu Kasacyjnego są porównywalne z kompetencjami polskiego Sądu Najwyższego. Szerzej – zob. ibidem, s. 68, przyp. 145.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 227.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 225.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 226.

**MANDAT IMPERATYWNY** – typ mandatu przedstawicielskiego, często też okreśłany mianem mandatu związanego. Deputowany (poseł) podczas pełnienia swej funkcji jest zobowiązany uwzględnić wolę wyborców (elektoratu) i może także być przez nich odwołany przed upływem kadencji.

Deputowanemu przysługuje immunitet, a zatem nie może on być pociągnięty do odpowiedzialności karnej za popełnione przestępstwa czy za wyrażanie opinii poprzez głosowanie, gdy pełni swoją funkcję deputowanego. Szczegółowo kwestie te rozstrzygnięte zostały w art. 103 omawianej ustawy zasadniczej<sup>18</sup>.

Na czele Zgromadzenia Narodowego stoi Przewodniczący (odpowiednik Marszałka Sejmu w RP) i jego zastępcy, tj. wiceprzewodniczący (wicemarszałkowie), których Zgromadzenie Narodowe wybiera większością głosów wszystkich deputowanych (50% + 1, czyli większością bezwzględną). Zgromadzenie Narodowe w Republice Serbii funkcjonuje w trybie sesyjnym. Zgodnie z art. 106 Zgromadzenie Narodowe zbiera się na dwóch sesjach zwyczajnych<sup>19</sup>, przy czym należy zauważyć, że serbski ustawodawca bardzo skrupulatnie określił terminy rozpoczęcia zarówno pierwszej, jak i drugiej sesji. Zgodnie z zapisem w ustawie zasadniczej pierwsza sesja zwyczajna ma się rozpocząć w pierwszym dniu roboczym marca, druga zaś – w pierwszym dniu października. Sesja zwyczajna nie może trwać dłużej niż 90 dni. Serbski ustawodawca przewidział także możliwość odbycia sesji nadzwyczajnych. Mogą one zostać zwołane w dwóch przypadkach: albo na wniosek 1/3 deputowanych, albo na wniosek rządu, z wcześniej sprecyzowanym i przedstawionym porządkiem obrad takiej sesji. Ponadto Konstytucja nakłada na Zgromadzenie Narodowe obowiązek zebrania się w razie ogłoszenia stanu wyjątkowego – wojennego lub nadzwyczajnego.

**STAN WYJĄTKOWY** – rodzaj stanu nadzwyczajnego. Jest ogłaszany w przypadku szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 227.

Zgromadzenie Narodowe może być rozwiązane przez Prezydenta Republiki Serbii tylko i wyłącznie w uzasadnionym przypadku, na wniosek rządu (art. 109)<sup>20</sup>. Z takim wnioskiem rząd nie może wystąpić jedynie wtedy, gdy dla niego samego zgłoszono wotum nieufności. Zgromadzenie Narodowe zostaje rozwiązane, jeśli w ciągu 90 dni nie zostanie ukonstytuowany rząd. Warunki rozwiązania Zgromadzenia Narodowego przewidziane w „normalnym” okresie jego funkcjonowania przestają mieć znaczenie w przypadku ogłoszenia stanu wojennego lub nadzwyczajnego. Wówczas nawet gdyby istniały racjonalnie uzasadnione przesłanki do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, to zgodnie z Konstytucją nie można tego uczynić.

### **6.3.2. Władza wykonawcza (Prezydent i rząd)**

#### **6.3.2.1. Prezydent**

W Republice Serbii Prezydent należy (oprócz rządu) do władzy wykonawczej. Jest wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich (art. 114)<sup>21</sup>, ogłaszanych przez Zgromadzenie Narodowe w terminie 90 dni przed zakończeniem mandatu osoby pełniącej funkcję głowy państwa, tak aby wybory zakończyły się w ciągu przewidzianych 60 dni, zgodnie z ustawą. Obejmując urząd, Prezydent jest zobowiązany do złożenia ślubowania, które zgodnie z art. 114 Konstytucji Republiki Serbii brzmi:

Ślubuję, że wszystkie swoje siły poświęcę ochronie bezpieczeństwa i integralności terytorialnej Republiki Serbii, włączając Kosowo i Metohiję jako część składową, jak i urzeczywistnieniu praw i wolności człowieka i mniejszości, szanowaniu i ochronie Konstytucji i ustaw, zapewnieniu pokoju i dobrobytu wszystkich obywateli Republiki Serbii, i że będę świadomie i odpowiedzialnie wypełniał wszystkie swoje obowiązki<sup>22</sup>.

Ustawodawca serbski przewiduje dla głowy państwa rolę moderatora (arbitra; art. 111)<sup>23</sup>, którego zobowiązuje się do wykazywania szczególnej dbałości o równowagę się władz na poziomie legislatywy i egzekutywy, przy jednoczesnym oddzieleniu władzy sądowniczej. Prezydent dzieli niektóre obo-

<sup>20</sup> Ibidem, s. 228.

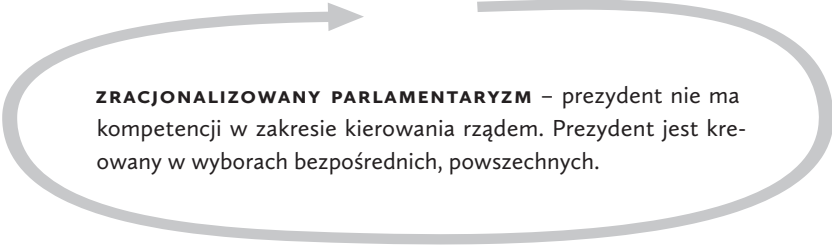
<sup>21</sup> Ibidem, s. 229.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem.



wiązki z rządem, jednak jego udział w tym tandemie jest nieporównywalnie mniejszy. Chodzi tu przede wszystkim o takie uprawnienia zarezerwowane dla głowy państwa, jak np. ogłoszenie stanu nadzwyczajnego i podejmowanie działań, które pozwalają na odstąpienie od przestrzegania praw człowieka i mniejszości, jeśli zaistnieje nadrzędna konieczność. Kompetencje w zakresie ogłaszania stanu nadzwyczajnego zostały rozdzielone między tzw. triumwirat władzy, czyli Prezydenta, Premiera oraz Przewodniczącą Zgromadzenia Narodowego Republiki Serbii, uprawnionych do wspólnego podejmowania decyzji w tej konkretnej sprawie. Natomiast podjęcie działań dopuszczających odstąpienie od przestrzegania praw człowieka i mniejszości ogłasza rząd, a podpisuje Prezydent. Prezydent Republiki Serbii ma też prawo do decydowania o rozwiązaniu Zgromadzenia Narodowego przed upływem jego kadencji. 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.



**ZRACJONALIZOWANY PARLAMENTARYZM** – prezydent nie ma kompetencji w zakresie kierowania rządem. Prezydent jest kreowany w wyborach bezpośrednich, powszechnych.

Zgodnie z art. 112 Konstytucji<sup>24</sup> do kompetencji Prezydenta Republiki Serbii należą następujące uprawnienia: 1) reprezentowanie państwa w kraju i za granicą; 2) proponowanie Zgromadzeniu Narodowemu kandydata na premiera; 3) proponowanie Zgromadzeniu Narodowemu osób mających pełnić określone funkcje, co Prezydent powinien czynić zgodnie z Konstytucją i ustawami; 4) powoływanie i odwoływanie ambasadorów Republiki Serbii, co czyni, opierając się na propozycjach przedstawionych mu przez rząd; 5) przyjmowanie akredytacji i listów uwierzytelniających dyplomatów zagranicznych; 6) dysponowanie prawem łaski; 7) nadawanie odznaczeń

<sup>24</sup> Ibidem.

państwowych; 8) pełnienie funkcji dowódcy sił zbrojnych; 9) powoływanie i odwoływanie oficerów sił zbrojnych. Do Prezydenta należy też decyzja o skróceniu kadencji Zgromadzenia Narodowego i ogłoszeniu przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Prezydent Republiki Serbii Boris Tadić skorzystał z przysługującego mu prawa w tym zakresie i w dniu 13 marca 2008 roku zdecydował o przedterminowym skróceniu kadencji Zgromadzenia Narodowego. Nowe wybory odbyły się 11 maja 2008 roku. Decyzja ta była spowodowana kryzysem politycznym związanym z jednostronnym ogłoszeniem aktu niepodległości przez Kosowo (17 lutego 2008 roku). Po „oderwaniu się” tej *pokrainy* nastąpił rozłam wśród partii parlamentarnych w Zgromadzeniu Narodowym Republiki Serbii. Opozycyjna Serbska Partia Radykalna pod przywództwem Vojislava Šešelja opowiedziała się za wstrzymaniem negocjacji z Unią Europejską po tym, jak zdecydowana większość państw członkowskich UE poparła ogłoszenie niepodległości przez Kosowo. Demokratyczna Partia Serbii Vojislava Koštunicy zaakceptowała niepodległość Kosowa<sup>25</sup>.

Jak wynika z zapisu art. 115 cytowanej Konstytucji<sup>26</sup>, Prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu ani też pełnić innej funkcji związanej z wyuczonym zawodem, z wyjątkiem tych, które nieodzownie łączą się ze sprawowanym urzędem. Zasada *incompatibilitas* oznacza przede wszystkim to, że sprawujący urząd głowy państwa nie może wchodzić w skład żadnego innego organu państwowego. Osoba wybrana na to stanowisko jest zobowiązana do rezygnacji ze wszystkich innych piastowanych przez siebie urzędów oraz do złożenia mandatu, jeśli go ewentualnie sprawuje. Prezydent Republiki Serbii nie powinien być powoływany na żaden inny urząd, nie powinien nawet kandydować w wyborach, chociaż zasada, o której mowa, wcale nie pozbawia go biernego i czynnego prawa wyborczego. Pamiętać jednak trzeba, że zasada niepołączalności funkcji stanowi, szczególnie w przypadku Prezydenta, konieczną konsekwencję zasady podziału władzy, którą to zasadę serbski ustawodawca honoruje w najnowszych rozwiązaniach ustrojowych państwa. Wydaje się, że jako główny cel w tym względzie przyjęto stworzenie zabezpieczeń przed nadmierną koncentracją uprawnień w ręku jednostki. Jednym z elementów zasady podziału władzy w aspekcie personalnym jest przecież reguła, która mówi o tym, że w skład różnych organów państwowych

<sup>25</sup> Więcej – zob. *ibidem*, s. 72.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 230.

nie powinny wchodzić te same osoby. Ponadto trzeba podkreślić, że wprowadzenie w odniesieniu do Prezydenta Republiki Serbii zasady niepołączalności funkcji ma na celu ochronę autorytetu sprawowanego przez niego urzędu, co w przypadku każdego niemal ustroju politycznego wydaje się niepozbowione znaczenia politycznego.

Reasumując, należy zwrócić uwagę, że konstytucyjne uprawnienia przyznane Prezydentowi Republiki Serbii wyraźnie świadczą o tym, iż mamy do czynienia z przewidywaną konstytucyjnie, relatywnie słabą prezydenturą. Prezydent Republiki Serbii jest przede wszystkim symbolem jedności i niepodległości państwa, co, zważywszy na wciąż jeszcze „problematyczną” samodzielność Kosowa, z punktu widzenia społeczności międzynarodowej wydaje się odpowiedzialnym zadaniem.

### 6.3.2.2. Rząd

Obok Prezydenta w egzekutywie dualistycznej w Republice Serbii funkcjonuje rząd, będąc drugim organem sprawującym równoległe władzę wykonawczą. W skład rządu wchodzi szef rządu (Premier), jeden lub więcej wicepremierów i ministrów (art. 125)<sup>27</sup>. Rząd (Rada Ministrów) w Republice Serbii, działając na podstawie aktów prawnych uchwalanych przez Zgromadzenie Narodowe, zatwierdza i wykonuje zadania z zakresu bieżącej polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, wydaje rozporządzenia i inne przepisy wykonawcze do uchwalanych ustaw, przedkłada Zgromadzeniu Narodowemu projekty ustaw i innych aktów prawnych oraz wydaje opinie o projektach aktów prawnych zgłoszonych przez inne uprawnione podmioty. Ponadto określa zadania organów administracji rządowej, a także koordynuje i nadzoruje ich prace. Kadencja rządu jest równa kadencji Zgromadzenia Narodowego, które go zatwierdziło (art. 128)<sup>28</sup>. Artykuł 127 Konstytucji Republiki Serbii stanowi w kwestii procedury powołania rządu, że kandydata na Prezesa Rady Ministrów (Premiera) zgłasza Zgromadzeniu Narodowemu Prezydent. Z kolei wybrany już Premier przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu proponowany skład rządu i jego program. Należy zauważyć, że do powołania rządu konieczna jest bezwzględna większość głosów. Od lipca 2008 roku władzę sprawował gabinet na czele z Mirko Cvetkovicem. Gabinet został utworzony

<sup>27</sup> Ibidem, s. 231.

<sup>28</sup> Ibidem.

przez koalicję partii z listy wyborczej Na rzecz Europejskiej Serbii, którą tworzyły takie formacje, jak: Partia Demokratyczna (DS), blok Socjalistycznej Partii Serbii (SPS), Partia Zjednoczonych Emerytów Serbii (PUPS), Partia Niepodzielnej Serbii (JS) oraz partie reprezentujące mniejszości narodowe<sup>29</sup>.

Rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed Zgromadzeniem Narodowym za realizowanie ustaw, a także za pracę organów administracji państwowej (art. 124)<sup>30</sup>. Przewidziane są: odpowiedzialność kolegialna całego rządu za podejmowane przez niego decyzje oraz odpowiedzialność indywidualna członków rządu. Jeżeli sposób prowadzenia polityki przez rząd nie odpowiada większości członków Zgromadzenia Narodowego, to wówczas istnieje uzasadniona podstawa do pociągnięcia Rady Ministrów do odpowiedzialności. Ustawodawca serbski przewidział w art. 129, że minimum 50 deputowanych może wnieść interpelację w związku z działalnością całego rządu lub któregoś z ministrów<sup>31</sup>. W takiej sytuacji to właśnie na rządzie ciąży obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelację w nieprzekraczalnym terminie 30 dni. Zapis ten świadczy o tym, że Konstytucja Republiki Serbii przyznaje deputowanym tradycyjne uprawnienia kontrolne, które zwyczajowo przysługują członkom parlamentu. Tak więc interpelacje składa się w sprawach o zasadniczym charakterze, które odnoszą się do problemów związanych z polityką państwa. Według Konstytucji wnioski o wotum nieufności w sprawach dotyczących odwołania rządu może zostać zgłoszony przez co najmniej 60 deputowanych (art. 130)<sup>32</sup>. Gdy Zgromadzenie Narodowe zgłosi wotum nieufności dla rządu, wtedy Prezydent Republiki Serbii jest zobligowany do wszczęcia procedury wyboru nowego gabinetu. Jeżeli Zgromadzenie Narodowe nie zdecyduje o wyborze nowego rządu w ciągu 30 dni od zgłoszenia wotum nieufności, to Prezydent ma obowiązek powziąć decyzję o rozwiązaniu Zgromadzenia Narodowego i rozpisaniu nowych wyborów. Jeżeli zaś Zgromadzenie Narodowe zgłosi wotum nieufności tylko dla któregoś z ministrów, to wówczas szef rządu (premier) powinien rozpocząć postępowanie w sprawie wyboru nowego ministra, co czyni zgodnie z ustawą. Gdyby Zgromadzenie Narodowe nie wystąpiło z wnioskiem o wotum zaufania dla rządu, wówczas zarówno rządowi, jak i stojącemu na jego czele

<sup>29</sup> Zob. <http://www.msz.gov.pl> (dostęp: 1.08.2011).

<sup>30</sup> E. Bujwid-Kurek, *Serbia...*, op. cit., s. 231.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 232.

<sup>32</sup> Ibidem.

Premierowi wygasają mandaty. W takiej sytuacji Prezydent ma obowiązek wszcząć procedurę wyboru nowego rządu. W razie gdyby Zgromadzenie Narodowe nie wybrało nowego rządu w okresie 30 dni od dnia nieprzełosowania wotum zaufania, Prezydent ma konstytucyjny obowiązek rozwiązać Zgromadzenie Narodowe i rozpisać wybory (art. 131)<sup>33</sup>. Także wtedy, kiedy Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbii występuje z wnioskiem w sprawie dymisji premiera, Prezydent ma obowiązek wszczęcia procedury wyboru nowego rządu. Jeżeli Zgromadzenie Narodowe nie zdołałoby wybrać rządu w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku o dymisję szefa rządu, to do powinności Prezydenta należy rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego i rozpisanie wyborów, co dzieje się zgodnie ze stanowieniem art. 132 Konstytucji Republiki Serbii<sup>34</sup>. Gdyby natomiast chodziło o podanie się do dymisji któregoś z ministrów, wtedy przewidziana jest następująca procedura: minister zgłasza dymisję szefowi rządu, który następnie przedstawia ten konkretny przypadek Przewodniczącemu Zgromadzenia Narodowego, a on z kolei na pierwszym posiedzeniu zwyczajnej sesji parlamentu poddaje zgłoszoną dymisję pod dyskusję. Dymisja zostaje przyjęta, jeśli uzyska akceptację większości bezwzględnej deputowanych. Zarówno status, jak i uposażenie ministra, który podał się do dymisji lub wobec którego została powzięta decyzja o dymisji, określa stosowna ustawa. W sytuacji opróżnienia urzędu ministra, spowodowanej czy to wygaśnięciem sprawowanego przez niego mandatu, czy też dymisją na wniosek własny bądź zwolnieniem z pominięciem jego bezpośredniego udziału, wszczęta zostaje procedura wyboru nowego ministra (art. 133)<sup>35</sup>. Zarówno szef rządu, jak i poszczególni ministrowie chronieni są immunitetem, *per analogiam* do deputowanych do Zgromadzenia Narodowego Republiki Serbii. Współdziałanie rządu i Prezydenta opiera się na tym, że większość politycznych poczynań głowy państwa jest poprzedzona konsultacjami z szefem rządu bądź z całym rządem. Podobnie jest w przypadku zasady niepołączalności funkcji, do której przestrzegania serbscy deputowani są zobowiązani na mocy art. 126 Konstytucji<sup>36</sup>.

Zgodnie z powyższym władza wykonawcza w Republice Serbii wpisuje się w powszechnie przyjęte rozwiązania właściwe współczesnym

<sup>33</sup> Ibidem, s. 233.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 231.

demokratycznym systemom politycznym. Obecnie, w roku 2015, urzędujący rząd składa się z 21 ministrów, w tym czterech wicepremierów i jednego ministra bez teki. Łącznie obejmuje 17 resortów. Rządowi podlegają ministerstwa oraz takie agencje i dyrekcje, jak: Biuro ds. Integracji Europejskiej, Agencja Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu, Agencja ds. Prywatyzacji, Agencja ds. Rozwoju MŚP (Małych i Średnich Przedsiębiorstw), Agencja ds. Rozwoju Administracji Państwowej. Pamiętajmy, że w Republice Serbii administracja państwowa podlega rządowi, a swoje zadania realizuje za pośrednictwem ministerstw i innych urzędów (centralnych i terenowych). Zakres działania poszczególnych organów administracji państwowej oraz liczbę ministerstw określają ustawy. Wewnętrzną strukturę organizacyjną ministerstw i pozostałych urzędów ustala rząd<sup>37</sup>. Oprócz już wymienionych rządowi podlegają też: Agencja ds. Rozwoju Informatyki i Internetu, Agencja ds. Recyklingu, Agencja Rejestru Gospodarczego, Agencja Bezpieczeństwa i Informacji<sup>38</sup>, Agencja ds. Walki z Korupcją, Urząd Statystyczny Republiki Serbii, Urząd ds. Rozwoju, Urząd Ochrony Własności Intelektualnej, Pełnomocnik ds. Informacji o Znaczeniu Publicznym, Fundusz Rozwoju, Urząd Podatkowy oraz Urząd Zamówień Publicznych<sup>39</sup>.

## 6.4. Władza sędziowska (Sąd Konstytucyjny)

### 6.4.1. Sąd Konstytucyjny Republiki Serbii

W skład naczelnych organów władzy Republiki Serbii wchodzi Sąd Konstytucyjny, któremu serbski ustawodawca poświęca cały odrębny rozdział VI, składający się z dziewięciu artykułów (art. 166–175)<sup>40</sup>. Zgodnie z art. 166 Konstytucji Republiki Serbii „Sąd Konstytucyjny jest samodzielnym i niezależnym organem, który chroni konstytucyjność i legalność oraz prawa i wolności człowieka i mniejszości. Decyzje Sądu Konstytucyjnego są ostateczne, wykonawcze i ogólnie obowiązujące”<sup>41</sup>. Sąd Konstytucyjny w Republice Serbii

<sup>37</sup> Zob. <http://www.gov.msz.pl> (dostęp: 1.08.2011). Zob. też E. Bujwid-Kurek, *Serbia...*, op. cit., s. 75.

<sup>38</sup> Odpowiednik Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Polsce.

<sup>39</sup> Zob. E. Bujwid-Kurek, *Serbia...*, op. cit., s. 74 i 75.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 241–244.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 241.

powołany jest do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że w wielu przypadkach orzeczenia Sądu Konstytucyjnego w Republice Serbii mają charakter precedensowych rozstrzygnięć i przesądają spory interpretacyjne toczone na gruncie doktryny i w praktyce. Pamiętać też należy, że Serbii funkcje, które w innych państwach są powszechnie cedowane na trybunały konstytucyjne, pełni właśnie Sąd Konstytucyjny. Do głównych kompetencji zarezerwowanych dla tego typu organu należy orzekanie: o zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów prawnych (oraz ratyfikowanych umów międzynarodowych), o zgodności aktów prawnych z ustawą, o zgodności statutów i aktów normatywnych *pokrain* oraz jednostek samorządu lokalnego z Konstytucją i ustawą, o zgodności aktów prawnych właściwych organizacjom, którym powierzone zostały obowiązki publiczne, takim jak partie polityczne, związki zawodowe, stowarzyszenia obywateli (art. 167)<sup>42</sup>. Ponadto do Sądu Konstytucyjnego w Republice Serbii należą typowe dla każdego Sądu Konstytucyjnego kompetencje, takie jak: rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych pomiędzy sądami i innymi organami państwowymi, sporów kompetencyjnych pomiędzy organami republik i okręgami autonomicznymi (*pokrainami*) lub organami jednostek samorządu lokalnego, rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych między organami autonomicznych *pokrain* i organami jednostek samorządu lokalnego. Wachlarz uprawnień właściwy serbskiemu Sądowi Konstytucyjnemu został jeszcze poszerzony o zadania w zakresie rozpatrywania protestów wyborczych oraz orzekania w kwestii zakazu funkcjonowania partii politycznych i związków zawodowych (art. 167)<sup>43</sup>. Zwłaszcza orzekanie w sprawie protestów wyborczych zbliża serbski Sąd Konstytucyjny do polskiego Sądu Najwyższego.

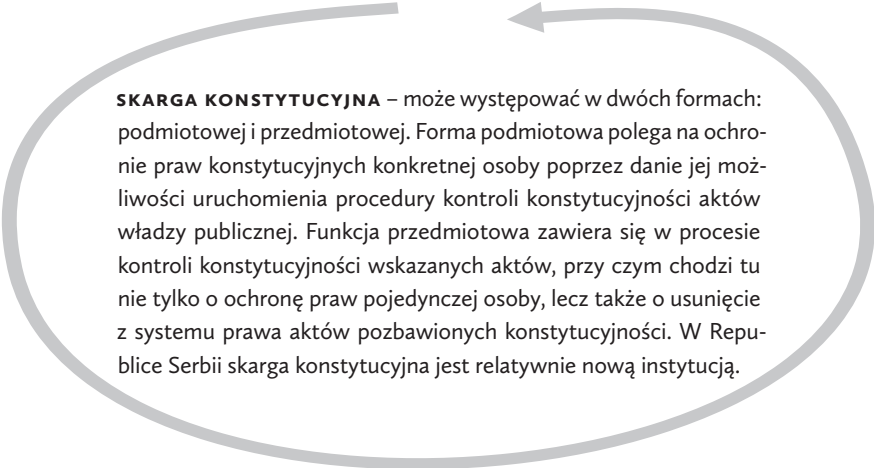
Należy zwrócić uwagę na to, że Sąd Konstytucyjny w Republice Serbii wskazuje sposób interpretacji Konstytucji, który następnie powinien być respektowany przez organy stanowiące i stosujące prawo. Określa też, które z norm prawnych są niezgodne z Konstytucją. Z tego powodu niekiedy określa się serbski Sąd Konstytucyjny, podobnie zresztą jak Trybunał Konstytucyjny w Polsce, mianem negatywnego ustawodawcy. Sąd Konstytucyjny ma w Serbii wpływ na sposób rozumienia aktów prawnych (*per analogiam* do ustawy w polskim konstytucjonalizmie). Także do Sądu Konstytucyjnego należy

---

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Ibidem.

rozpatrywanie skargi konstytucyjnej, która zgodnie ze stanowieniem art. 170<sup>44</sup> może być złożona przeciwko jakiemuś aktowi prawnemu lub pracy organów państwowych bądź przeciw jakiejś organizacji pełniącej funkcje publiczne, jeśli wyżej wymienione elementy ograniczają prawa i wolności człowieka i mniejszości, gwarantowane w Konstytucji Republiki Serbii. Należy zauważyć, że w systemie politycznym Republiki Serbii skarga konstytucyjna jest relatywnie nową instytucją. Jej zasadność wywodzi się z uznania nadrzędności konstytucji wobec innych aktów prawnych i stworzenia szczególnego instrumentu ochrony praw konstytucyjnych.

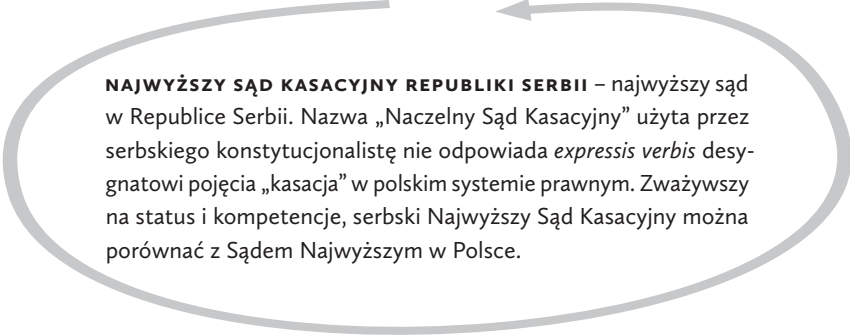


**SKARGA KONSTYTUCYJNA** – może występować w dwóch formach: podmiotowej i przedmiotowej. Forma podmiotowa polega na ochronie praw konstytucyjnych konkretnej osoby poprzez danie jej możliwości uruchomienia procedury kontroli konstytucyjności aktów władzy publicznej. Funkcja przedmiotowa zawiera się w procesie kontroli konstytucyjności wskazanych aktów, przy czym chodzi tu nie tylko o ochronę praw pojedynczej osoby, lecz także o usunięcie z systemu prawa aktów pozbawionych konstytucyjności. W Republice Serbii skarga konstytucyjna jest relatywnie nową instytucją.

W skład Sądu Konstytucyjnego Republiki Serbii wchodzi 15 sędziów, którzy są wybierani na okres dziesięciu lat. Przy wyborze sędziów zachowywany jest parytet, wedle którego powołuje się na te stanowiska pięciu sędziów spośród dziesięciu zaproponowanych przez Zgromadzenie Narodowe, pięciu z wyboru Prezydenta i pięciu wskazanych przez posiedzenie ogólne Najwyższego Sądu Kasacyjnego Republiki Serbii. Przy tym Najwyższy Sąd Kasacyjny mianuje pięciu sędziów spośród dziesięciu kandydatów, których zaproponowały, odbywając wspólne posiedzenie, Najwyższa Rada Sądownicza i Państwowa Rada Prokuratorów.

<sup>44</sup> Ibidem, s. 242.





**NAJWYŻSZY SĄD KASACYJNY REPUBLIKI SERBII** – najwyższy sąd w Republice Serbii. Nazwa „Naczelny Sąd Kasacyjny” użyta przez serbskiego konstytucjonalistę nie odpowiada *expressis verbis* desygnatowi pojęcia „kasacja” w polskim systemie prawnym. Zważywszy na status i kompetencje, serbski Najwyższy Sąd Kasacyjny można porównać z Sądem Najwyższym w Polsce.

Pamiętać należy, że w tym przypadku zadbano ze szczególną starannością o to, ażeby na każdej zaproponowanej liście kandydatów jeden z wybranych pochodził z terytorium autonomicznej *pokrainy*. Sędziowie Sądu Konstytucyjnego wybierają ze swego grona prezesa w głosowaniu tajnym na okres trzech lat. Sędziów Sądu Konstytucyjnego wybiera się spośród wybitnych i znanych prawników mających ukończone 40 lat i mogących się wykazać przynajmniej piętnastoletnim doświadczeniem w zawodzie prawnika. Przyjęto zasadę, że ta sama osoba nie może pełnić funkcji sędziego Sądu Konstytucyjnego dłużej niż przez dwie kolejne kadencje (czyli maksymalnie 18 lat; art. 172)<sup>45</sup>. Sędziowie Sądu Konstytucyjnego przestają pełnić swoje funkcje bądź na własną prośbę (np. w związku z przejściem na emeryturę, w tzw. stan spoczynku), bądź też mogą zostać zwolnieni, jeśli naruszają zasadę niepołączalności funkcji lub jeżeli dopuszczą się przestępstwa, które uczyni ich niegodnymi pełnienia funkcji sędziego Sądu Konstytucyjnego. O zwolnieniu z funkcji sędziego decyduje Zgromadzenie Narodowe, natomiast inicjatywa w sprawie wszczęcia postępowania w tym przypadku należy do Sądu Konstytucyjnego (art. 174)<sup>46</sup>. Sędziowie Sądu Konstytucyjnego objęci są zasadą niepołączalności funkcji, z wyjątkiem łączenia tego stanowiska z funkcją profesora – wykładowcy na wydziale prawa w Republice Serbii. Każde wydane przez Sąd Konstytucyjny orzeczenie zapada większością głosów wszystkich sędziów Sądu Konstytucyjnego (art. 175)<sup>47</sup>. Należy zauważyć, że Sąd Konstytucyjny w Republice Serbii nie działa *ex officio*, lecz jedynie na wniosek konstytucyjnie uprawnionych do tego podmiotów. Takie prawo przysługuje Zgromadzeniu Narodowemu, Prezydentowi, rządowi, a w kwestii kontroli zgodności norm – również Obroncy Obywatela.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 243.

<sup>47</sup> Ibidem.

Sąd Konstytucyjny w Republice Serbii łączy niektóre kompetencje właściwe sądownictwu najwyższemu z typowymi funkcjami zarezerwowanymi dla klasycznych organów, jakimi przeważnie są trybunały konstytucyjne. Stąd też w przypadku Republiki Serbii sąd ten zasługuje na szczególną uwagę i wyróżnienie go spośród grona organów naczelnych.

## 6.5. Partie polityczne – realizacja zasady pluralizmu politycznego

Stając się samodzielnym państwem, Republika Serbii kontynuuje rozpoczęty już w 1990 roku proces transformacji ustrojowej. Jak już wcześniej wspomniano, wymogi stawiane państwu demokratycznemu szczególnie w zakresie „litera prawa” zostały spełnione. Wynikające z zapisu Konstytucji Republiki Serbii z 2006 roku zasady ustrojowe są tego wystarczającym potwierdzeniem. Wśród nich, zwłaszcza w kontekście dokonującej się transformacji ustrojowej, bardzo duże znaczenie ma realizacja w praktyce zasady pluralizmu politycznego. W tym miejscu rodzi się pytanie o możliwość funkcjonowania wielości i różnorodności ideologicznej partii politycznych. Status partii politycznych jest legitymizowany w Konstytucji Republiki Serbii i wynika z art. 5, który stanowi:

Gwarantuje się i uznaje rolę partii politycznych w demokratycznym kształtowaniu politycznej woli obywateli. Zakładanie partii politycznych jest wolne. Zakazana jest działalność partii politycznych, która jest ukierunkowana na burzenie porządku prawnego, łamanie zagwarantowanych praw człowieka czy też praw mniejszości narodowych lub wzniesienie nienawiści na tle rasowym, narodowym czy wyznaniowym. Partie polityczne nie mogą bezpośrednio sprawować władzy ani jej sobie podporządkowywać<sup>48</sup>.

Prócz zapisu w ustawie zasadniczej podstawą prawną funkcjonowania partii politycznych w Republice Serbii jest Ustawa Prawo o partiach politycznych, pochodząca z 2009 roku. Należy pamiętać, że tak ważna swoboda zakładania i funkcjonowania partii politycznych nie ma charakteru bezwzględnego. Partie, będąc specyficzną kategorią zrzeszeń, podlegają

<sup>48</sup> Ibidem, s. 206.

podwójnym rygorom ich istnienia i działalności. Ogólna norma zawarta w cytowanym artykule przewiduje zakaz zrzeszeń, których cel lub działalność są sprzeczne z konstytucją lub ustawą. O tej kwestii szczegółowo traktuje wspomniana wcześniej Ustawa Prawo o partiach politycznych. Tak więc ustawodawca serbski legitymizuje prawnie działalność partii politycznych. We wskazanym zapisie ujawnia się zasada pluralizmu politycznego, której istotą jest zagwarantowana konstytucyjnie możliwość organizowania i zakładania partii politycznych zgodnie z preferowanymi przez zainteresowanych celami programowymi i wyrażanymi poglądami ideologicznymi (politycznymi). Jednocześnie serbski ustawodawca zastrzegł sobie, że niedozwolone jest zakładanie partii politycznych, które mogłyby opierać swą działalność na niedemokratycznych metodach działania.

W pierwszych wyborach parlamentarnych w Serbii, przeprowadzonych 21 stycznia 2007 roku, po „oddzieleniu się” od Czarnogóry, pięcioprocentowy próg wyborczy przekroczyły takie partie, jak: Serbska Partia Radykalna, która uzyskała 81 mandatów, Partia Demokratyczna – 64, Demokratyczna Partia Serbii i Nowa Serbia – 47, G17 Plus – 19, Socjalistyczna Partia Serbii – 16, Partia Liberalno-Demokratyczna – 15<sup>49</sup>. Ugrupowania mniejszości narodowych, wobec których nie zastosowano progu wyborczego, uzyskały mandaty w następującej kolejności: Związek Węgrów Wojwodiny – trzy, Lista na rzecz Sandżaku – dwa, Związek Romów Serbii – jeden, Albańska Koalicja Doliny Preszewa – jeden, Partia Romska – jeden<sup>50</sup>.

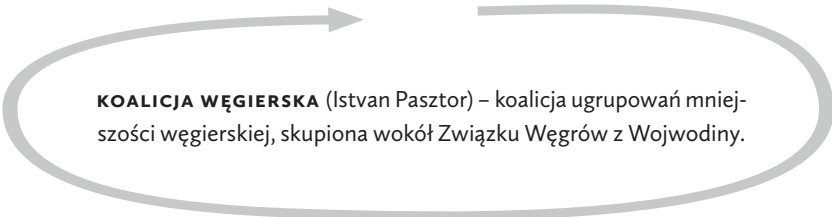
W dniu 11 maja 2008 roku w Republice Serbii odbyły się kolejne wybory parlamentarne. W głosowaniu tym największe poparcie zyskała prezydencka koalicja O Europejską Serbię, zdobywając aż 102 mandaty.

**O EUROPEJSKĄ SERBIĘ** (Boris Tadić) – koalicja Partii Demokratycznej i G17 Plus.

<sup>49</sup> Trzy partie polityczne, które ubiegały się o mandat, nie uzyskały pięcioprocentowego progu wyborczego. Były to: Serbski Ruch Odnowy, Partia Zjednoczonych Emerytów Serbii oraz Ruch Siła Serbii.

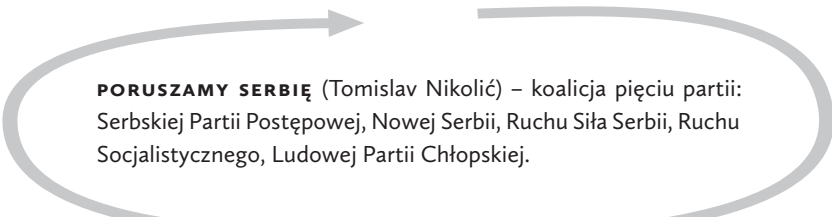
<sup>50</sup> Nie zdobyło mandatów sześć ubiegających się o nie ugrupowań mniejszości narodowych: Brano Pavlović – Ponieważ musi być lepiej, Związek Węgierski, Demokratyczna Wspólnota Serbii, Socjaldemokracja, Partia Reformatorska.

Serbska Partia Radykalna (kierowana przez Vojislava Šešelja) tym razem zdobyła drugie miejsce i 78 mandatów, 30 mandatów uzyskała Demokratyczna Partia Serbii i Nowa Serbia. Kolejne partie i koalicje, którym udało się zdobyć mandaty, to: SPS – PUPS – US (20 mandatów), Partia Liberalno-Demokratyczna (13 mandatów). Mniejszości narodowe reprezentowane były przez tylko trzy ugrupowania: Koalicję Węgierską (cztery mandaty), Bośniacką Listę o Europejski Sandżak (dwa mandaty) i Albańską Koalicję Dolny Preszew (jeden mandat).



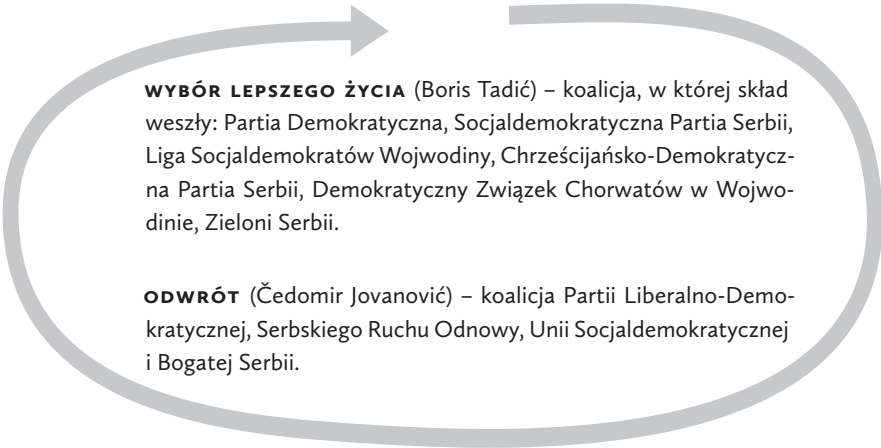
**KOALICJA WĘGIERSKA** (Istvan Pasztor) – koalicja ugrupowań mniejszości węgierskiej, skupiona wokół Związku Węgrów z Wojwodiny.

Kolejne, trzecie wybory parlamentarne przeprowadzono 6 maja 2012 roku (wybory te odbyły się terminowo, tzn. po upływie przewidzianej zapisem w Konstytucji, czteroletniej kadencji). Wybory te odbywały się równocześnie z wyborami Prezydenta Republiki Serbii. W wyborach tych zwycięską okazała się partia Poruszamy Serbię, która otrzymała 73 mandaty. Kolejne miejsca zajęły: partia Borisa Tadicia Wybór Lepszego Życia (67 mandatów), koalicja SPS – PUPS – US (44), Demokratyczna Partia Serbii (21), partia o szyldzie „Odwrót – Čedomir Jovanović” (19) i Zjednoczone Regiony Serbii (16)<sup>51</sup>.



**PORUSZAMY SERBIĘ** (Tomislav Nikolić) – koalicja pięciu partii: Serbskiej Partii Postępowej, Nowej Serbii, Ruchu Siła Serbii, Ruchu Socjalistycznego, Ludowej Partii Chłopskiej.

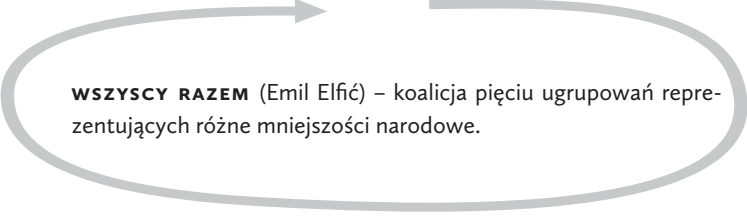
<sup>51</sup> Cztery partie polityczne ubiegające się o mandaty w Zgromadzeniu Narodowym nie uzyskały pięcioprocentowego poparcia elektoratu. Były to: Serbska Partia Radykalna, Dveri dla Życia Serbii i Partia Komunistyczna – Josip Broz.



**WYBÓR LEPSZEGO ŻYCIA** (Boris Tadić) – koalicja, w której skład weszły: Partia Demokratyczna, Socjaldemokratyczna Partia Serbii, Liga Socjaldemokratów Wojwodiny, Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Serbii, Demokratyczny Związek Chorwatów w Wojwodinie, Zieloni Serbii.

**ODWRÓT** (Čedomir Jovanović) – koalicja Partii Liberalno-Demokratycznej, Serbskiego Ruchu Odnowy, Unii Socjaldemokratycznej i Bogatej Serbii.

Reprezentantami mniejszości narodowych w Zgromadzeniu Narodowym były tym razem następujące ugrupowania: Związek Węgrów Wojwodiny (pięć mandatów), Partia Akcji Demokratycznej Sandżaku (dwa mandaty), Wszyscy Razem (jeden mandat), Nikt z Powyższych (jeden mandat) oraz Albańska Koalicja Doliny Preszewa (jeden mandat)<sup>52</sup>.

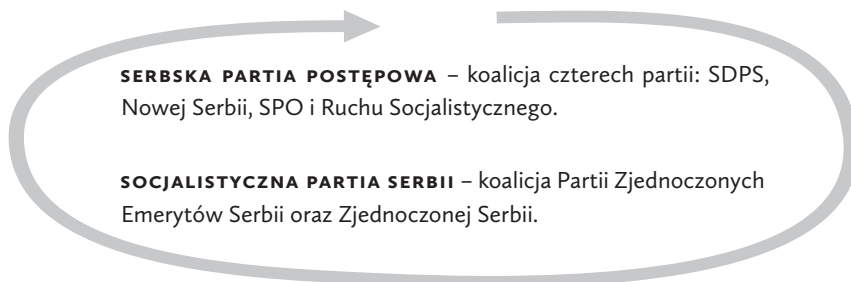


**WSZYSCY RAZEM** (Emil Elfic) – koalicja pięciu ugrupowań reprezentujących różne mniejszości narodowe.

16 marca 2014 roku, po zaledwie dwóch latach, odbyły się kolejne wybory parlamentarne w Republice Serbii. W tych przedterminowych wyborach zwycięstwo odniosła Serbska Partia Postępowa, uzyskując aż 158 mandatów. Socjalistycznej Partii Serbii udało się zdobyć 44 mandaty, partii o nazwie Z Partią Demokratyczną dla Demokracji Serbii – 19 mandatów, zaś Nowej Partii Demokratycznej – 18 mandatów<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Trzem ugrupowaniom reprezentującym mniejszości narodowe nie udało się zdobyć mandatów: Sojuszowi Socjaldemokratycznemu, Partii Reformatorskiej oraz Partii Czarnogórców.

<sup>53</sup> Cztery partie ubiegające się o mandaty w Zgromadzeniu Narodowym nie uzyskały ich. Były to: Demokratyczna Partia Serbii, Dveri, Partia Liberalno-Demokratyczna, Zjednoczone Regiony Serbii.



W wyniku przeprowadzonych wyborów parlamentarnych mniejszości narodowe są reprezentowane przez trzy ugrupowania: Związek Węgrów z Wojwodiny (sześć mandatów), Partię Akcji Demokratycznej Sandżaku (trzy mandaty) i Partię na rzecz Akcji Demokratycznej (dwa mandaty)<sup>54</sup>.

Jak wynika z tych danych, zasada pluralizmu politycznego jest implementowana w praktyce. Świadczy o tym wielość funkcjonujących partii politycznych, reprezentujących często diametralnie odmienne orientacje ideologiczne i poglądy polityczne. Należy zwrócić szczególną uwagę na ugruntowującą się prawidłowość zawiązywania koalicji partyjnych na rzecz sprawowania władzy (czytaj: rządzenia). Wydaje się to nie tylko koniecznością polityczną, ale także swego rodzaju umiejętnością wypracowania kompromisu, co zwłaszcza w ocenie politologicznej zasługuje na szczególne docenienie. Wnikliwa obserwacja politologiczna skłania do oceny, że partie polityczne w Republice Serbii choć są skłonne do zawierania kompromisów na rzecz zawiązywania koalicji partyjnych, to jednak nie odznaczają się stabilnością, stąd też zdecydowanie nie są zinstytucjonalizowane, a i system partyjny jest trudny do jednoznacznej klasyfikacji pod względem paradygmatów istniejących we współczesnej politologii. Dlatego też skoro jeden z elementów składowych systemu politycznego w postaci partii politycznych nie funkcjonuje zgodnie ze stawianymi wymogami, to istnieje poważna obawa o stabilizację i efektywność funkcjonowania systemu politycznego Republiki Serbii.

<sup>54</sup> Siedmiu ugrupowaniom reprezentującym mniejszości narodowe nie udało się zdobyć ani jednego mandatu w Zgromadzeniu Narodowym. Są to: Dość tego, Trzecia Serbia, Partia Rosyjska, Partia Czarnogórców, Patriotyczny Front, Lista Wspólnot Narodowych, RDS – SDS.

## 6.6. Organizacje społeczne – ocena społeczeństwa obywatelskiego

Oceniając społeczeństwo serbskie pod względem partycypacji, należy zwrócić uwagę, po pierwsze, na zainteresowanie wyborami, czy to parlamentarnymi, czy prezydenckimi, pod drugie, na aktywność w organizacjach non profit, stowarzyszeniach i fundacjach – ogólnie, w szeroko pojmowanym trzecim sektorze.

Poddając ocenie frekwencję wyborczą w wyborach parlamentarnych w Republice Serbii, można wyraźnie zauważyć, że największym zainteresowaniem cieszyły się one w roku 2008, gdyż uczestniczyło w nich 61,3% uprawnionych do głosowania. Najmniej zainteresowanych wyborami było zaś w roku 2014, gdyż stanowili oni tylko 53,08% uprawnionych. W tabeli 1 przedstawiono frekwencję wyborczą do Zgromadzenia Narodowego Republiki Serbii.

Tabela 1. Frekwencja wyborcza w wyborach parlamentarnych w Republice Serbii w latach 2008–2014

Rok			
2007	2008	2012	2014
60,6%	61,3%	57,77%	53,08%

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższych danych, wyraźnie zauważalna jest tendencja spadku zainteresowania tego rodzaju wyborami. Słabnie też zainteresowanie korzystaniem z czynnego prawa wyborczego przez wyborców, co nie może stawać w korzystnym świetle społeczeństwa serbskiego, jeśli chodzi o dbałość o rozwój społeczeństwa partycypującego (czytaj: obywatelskiego).

Do 2015 roku wybory prezydenckie w Republice Serbii odbyły się dwukrotnie. Pierwsze przeprowadzono w 2008, a drugie – w 2012 roku. I tura wyborów w 2008 roku odbyła się 30 stycznia, II zaś 3 lutego. Z biernego prawa wyborczego skorzystało dziewięciu kandydatów ubiegających się o urząd głowy państwa<sup>55</sup>. I tura wyborów nie rozstrzygnęła, kto będzie sprawował

<sup>55</sup> Byli to: Boris Tadić, Tomislav Nikolić, Velimir Ilić, Milutin Mirkonjić, Čedomir Jovanović, Istvan Pasztor, Milanka Karić, Marijan Rističević, Jugoslav Dobričanin.

urząd Prezydenta Republiki Serbii, bowiem żaden z kandydatów nie uzyskał ustawowo wymaganej liczby głosów, dlatego też w II turze wyborów uczestniczyło już tylko dwóch kandydatów. Pierwszy z nich – Tomislav Nikolić, którego poparła Serbska Partia Radykalna – uzyskał w I turze 39,99%, a drugi – Boris Tadić, popierany przez Partię Demokratyczną – otrzymał 35,39% głosów. W II turze wzrosło poparcie dla Tadicia, który zdystansował swego rywala, uzyskując 50,31% głosów, natomiast na Nikolicia oddano ich 47,97%. W tabeli 2 przedstawiono rezultaty wyborów prezydenckich w Republice Serbii.

Tabela 2. Wyniki wyborów prezydenckich w Republice Serbii w roku 2008

Kandydat na prezydenta	I tura wyborów (20 stycznia 2008 roku)	II tura wyborów (3 lutego 2008 roku)
Tomislav Nikolić	39,99%	47,97%
Boris Tadić	35,39%	50,31%

Źródło: opracowanie własne.

Dane zawarte w tabeli 2 świadczą o tym, że poparcie w I turze wyborów wcale nie musi przesądzać o wyniku wyborów w II turze. W 2008 roku społeczeństwo serbskie, głosując na Borisa Tadicia, zaufało Partii Demokratycznej, która zdecydowanie popierała jego kandydaturę jako polityka proeuropejskiego (czytaj: zwolennika przystąpienia Serbii do Unii Europejskiej).

Kolejne wybory prezydenckie, w roku 2012, również odbyły się w dwóch turach. 6 maja 2012 roku o fotel prezydencki ubiegało się aż 12 kandydatów<sup>56</sup>. W II turze wyborów wzięli udział już tylko Boris Tadić i Tomislav Nikolić. W I turze na pierwszego z tych kandydatów głosowało 25,31% wyborców, a na drugiego – 25,05%. Różnica nie była więc wielka, wynosiła bowiem zaledwie 0,26%. W II turze wyborów, która odbyła się 20 maja 2012 roku, zwycięzcą okazał się Tomislav Nikolić, zdobywając 49,54% głosów. Boris Tadić uzyskał

<sup>56</sup> Do walki o fotel prezydencki stanęli: Tomislav Nikolić, Boris Tadić, Ivica Dačić, Vojislav Košunica, Zoran Stanković, Čedomir Jovanović, Vladan Glušić, Istvan Pasztor, Zoran Dragišić, Muamer Zukorlić, a także dwie kobiety – Jadranka Šešelj i Danica Grujičić.



poparcie 47,31% uprawnionych do głosowania. Tym samym przegrała opcja pronijna w polityce Republiki Serbii, preferowana przez Borisa Tadića. W tabeli 3 zaprezentowano wyniki wyborów prezydenckich w 2012 roku.

Tabela 3. Wyniki wyborów prezydenckich w 2012 roku

Kandydat na prezydenta	I tura wyborów (6 maja 2012 roku)	II tura wyborów (20 maja 2012 roku)
Boris Tadić	25,31%	47,31%
Tomislav Nikolić	25,05%	49,31%

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi o Tomislava Nikolicia, dla którego II tura okazała się zwycięska, należy zauważyć, że tym razem wyborcy zagłosowali na Serbską Partię Radykalną, która popierała tego kandydata na urząd Prezydenta Republiki Serbii. Jednak frekwencja wyborcza była relatywnie niska, co niestety nie może upoważniać do miarodajnej oceny preferencji politycznych całego społeczeństwa serbskiego, można jedynie oceniać orientację 49,31% uprawnionych do głosowania, którzy oddali głos na zwycięzcę.

W wyborach prezydenckich w 2008 roku w I turze głosowało 61,37% wyborców, zaś w II turze – 68,12%. W kolejnych wyborach, w roku 2014, odsetek wyborców w I turze wynosił 57,77%, a w II turze był już znacznie mniejszy – 46,26%. Tabela 4 przedstawia frekwencję wyborczą w dotychczasowych wyborach prezydenckich w Republice Serbii.

Tabela 4. Frekwencja wyborcza w wyborach prezydenckich w 2008 i 2012 roku

Rok	2008	2012
I tura wyborów	61,37%	57,77%
II tura wyborów	68,12%	46,26%

Źródło: opracowanie własne.

Dane zawarte w tabeli 4 wskazują, że zainteresowanie wyborami prezydenckimi w Republice Serbii niestety słabnie, co nie może dobrze świadczyć o rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (czytaj: partycypującego).

Reasumując, zauważa się wzrost zainteresowania korzystaniem z biernego prawa wyborczego, gdyż w I turze wyborów w 2008 roku uczestniczyło dziewięciu kandydatów, wśród których była tylko jedna kobieta – Milanka Karić, popierana przez Ruch Siła Serbii. W kolejnych wyborach prezydenckich, w 2012 roku, wybierano już o trzech kandydatów więcej niż poprzednio. W ich gronie znalazły się dwie kobiety – Jadranka Šešelj i Danica Grujičić. Tę pierwszą popierała Serbska Partia Radykalna, druga zaś otrzymała rekomendację Sojuszu Socjaldemokratycznego.

Partycypacja społeczeństwa to jednak nie tylko korzystanie z czynnego i biernego prawa wyborczego (udział w wyborach), ale także bezinteresowne angażowanie się w działalność trzeciego sektora. W 2011 roku zarejestrowanych było w Serbii 16 000 zrzeszeń i około 297 fundacji i stowarzyszeń. Znaczna ich część wywodzi się z organizacji, które utworzono jeszcze w okresie komunistycznym, a w chwili obecnej znajdują się w fazie reformowania. Nowa ustawa zobowiązuje je do przetransformowania się. Tylko niewielka liczba organizacji powstała w ostatnich 20 latach, tzn. od chwili, gdy zagwarantowano wolność zakładania organizacji, zrzeszeń, fundacji i stowarzyszeń (w 1990 roku). Przeprowadzone badania wskazują, że największy odsetek ich członków działa w organizacjach non profit. Sektor ten w Serbii tworzą organizacje zajmujące się przede wszystkim usługami socjalnymi, działalnością kulturalną, mediami, rekreacją. Należą do niego także cieszące się dużą popularnością stowarzyszenia łowieckie, które w tym kraju mają długą, bo ponadstuletnią tradycję. Trzeci sektor jest najbardziej rozwinięty w Wojwodinie (*pokraina* Republiki Serbii, ze stolicą w Nowym Sadzie), w Belgradzie (stolicy Republiki Serbii) oraz w równym stopniu w poszczególnych regionach Serbii<sup>57</sup>. W nowej rzeczywistości ustrojowej, w której jest miejsce na aktywność obywatelską, powstają stowarzyszenia mające charakter inicjatyw obywatelskich. Jako przykład można podać Stowarzyszenie Obywateli na rzecz Demokracji i Obywatelskiej Edukacji „Obywatelskie inicjatywy”, utworzone w 1996 roku w celu budowy społeczeństwa równych i aktywnych

<sup>57</sup> *Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva u Srbiji*, Građanske inicijative, red. D. Velat, Beograd 2011, s. 10, <http://civilnodrustvo.gov.rs/asset/uploada/2012/02/Idtrazivanje-OCD-Srbija-Gradjanske-Inicijative-web.pdf> (dostęp: 12.09.2012).

obywateli, którzy decydują o swoim życiu w demokratycznym państwie prawa. Stowarzyszenie zwróciło uwagę na edukację obywateli, tak aby byli oni świadomi praw, zasad demokratycznych i konieczności ukształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Cele te nadal przyświecają tej organizacji. Jej aktywność jest ukierunkowana na poszanowanie praw człowieka, szczególnie praw mniejszości narodowych i grup zmarginalizowanych, oraz na zapewnienie udziału obywateli w życiu publicznym. Przede wszystkim zwraca się uwagę na aktywność obywateli, wolontariat i kontrolę instytucji publicznych oraz na kształcenie obywateli poprzez reformę systemu edukacji, realizację różnorodnych nieformalnych działań, a także publikacje. Bardzo ważnym polem działalności jest współpraca z organizacjami z małych miast i ośrodków lokalnych w całej Serbii. Inicjatywami obywatelskimi zajmuje się 21 zatrudnionych osób, 20 wolontariuszy i 107 trenerów, spośród których 36 to ludzie młodzi. 50 trenerów prowadzi szkolenia w zakresie programu wychowania obywatelskiego<sup>58</sup>.

## 6.7. Podsumowanie

Pod względem formalnoprawnym Republika Serbii w zasadzie jest państwem, w którym honoruje się kryteria demokratycznego państwa prawa. Dowodzi tego ustawa zasadnicza Republiki Serbii z 10 listopada 2006 roku, w której zapisie można znaleźć pełny katalog zasad ustrojowych właściwy państwu demokratycznemu. W związku z tym Konstytucja Republiki Serbii, będąc nadrzędnym aktem prawnym, w sposób jak najbardziej poprawny, zgodnie z ogólnie przyjętymi standardami, legalizuje ustalony, „nowy”, demokratyczny system polityczny, który obecnie, jak się okazuje, przeżywa wcale niełatwy dla tego państwa proces transformacji ustrojowej. Przypadek Republiki Serbii jest wyjątkowy, gdyż państwo to jako ostatnie, które wyodrębniło się ze struktury federacyjnej Jugosławii, jest „zmuszone” do samodzielnego funkcjonowania, co *de facto* pociąga za sobą nie tylko jednoznaczne decydowanie o jego kształcie ustrojowym, ale także deklaracje w zakresie „doboru” partnerów w prowadzeniu polityki zagranicznej. Wydawać by się

<sup>58</sup> Udruženje građana za demokratiju i civilno obrazovanje, Građanske inicijative, <http://kucaljudskihprava.rs/udruzenje-gradana-za-demokratiju-i-civilno-obrazovanje-gradanske-inicijative/>, s. 1 (dostęp: 23.07.2015).

mogło, że proveniencja Republiki Serbii i Republiki Chorwacji jest taka sama, gdyż obydwaj państwa wywodzą się z federacji jugosłowiańskiej, jednakże to, iż Chorwacja o 15 lat wcześniej aniżeli Serbia ogłosiła akt niepodległości (tym samym stając się samodzielnym państwem) i od 1 lipca 2013 roku jest pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, a ponadto jest bliska zachodnioeuropejskiemu obszarowi kulturowemu, powoduje, że Serbia wciąż jeszcze znacznie „odstaje” w swym transformacyjnym rozwoju nie tylko od jej do niedawna „siostry” – Chorwacji, ale także od Polski, Czech, a nawet Bułgarii. Można żywić nadzieję, że rozpoczęte w czerwcu 2013 roku negocjacje w sprawie przystąpienia Republiki Serbii do Unii Europejskiej zakończą się sukcesem. Jednak by cel wstąpienia do UE został osiągnięty, Serbia powinna o wiele bardziej zintensyfikować kontynuowanie reform demokratycznych, systemowych i społeczno-gospodarczych. Pełny raport zawierający ocenę spełnienia kryteriów kopenhaskich przez Republikę Serbii znajduje się w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 18 kwietnia 2013 roku. Także i w tym przypadku należy zwrócić uwagę na stan przygotowań i „gotowość” społeczeństwa serbskiego do mających się dokonać przemian również w jego świadomości, co zwłaszcza dla budowania społeczeństwa obywatelskiego ma priorytetowe znaczenie.

### Pytania sprawdzające (przykłady):

1. Wymień cechy charakterystyczne dla genezy „samodzielności” Republiki Serbii.
2. Scharakteryzuj Konstytucję Republiki Serbii z 10 listopada 2006 roku pod względem katalogu zasad ustrojowych właściwych demokratycznemu państwu prawa.
3. Omów zasadę pluralizmu politycznego np. partii politycznych w Republice Serbii.
4. Oceń społeczeństwo serbskie pod kątem jego partycypacji w życiu publicznym.
5. Oceń wieloaspektowo Republikę Serbii pod względem stopnia zaawansowania przemian ustroju politycznego.

### Literatura kluczowa

- ▶ Bujwid-Kurek E., *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej. Dzieje, ustrój, konstytucja*, Kraków 2012.
- ▶ Bujwid-Kurek E., *Państwa południowosłowiańskie. Szkice politologiczne*, Kraków 2008.
- ▶ Mikucka-Wójtowicz D., *Demokratyczna transformacja w Serbii i Chorwacji w latach 1990–2010*, Kraków 2014.
- ▶ Korzeniewska-Wiszniewska M., *Serbia pod rządami Slobodana Miloševića. Serbska polityka wobec rozpadu Jugosławii w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, Kraków 2008.
- ▶ Wojnicki J., *System partyjny Serbii* [w:] K. Krysieniak, J. Wojnicki, *Partie i systemy partyjne państw byłej Jugosławii (Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Macedonia, Serbia, Słowenia)*, Pułtusk–Warszawa 2009.



## Uwagi końcowe



Każdy system polityczny, bez względu na realizowaną w nim formę rządów, szczególnie z perspektywy politologicznej wydaje się niebywale interesujący. W sferze zainteresowań i dociekań politologicznych są bowiem głównie instytucje odpowiedzialne za podejmowane decyzje, które wyznaczają profil systemu politycznego. Nie bez znaczenia jest zatem zaplecze ideologiczne leżące u podstaw niemal każdej decyzji politycznej. Tak więc np. w systemach totalitarnych, w ich wersji czy to komunistycznej, czy też faszystowskiej, m.in. zasada wodzostwa wszechwładnie zaznaczała swą obecność, nadto podporządkowując życie publiczne jednej jedynej ideologii (marksistowskiej bądź nazistowskiej). Dlatego dla szeroko pojętych dziś reform politycznych nie wystarczy li tylko tzw. odideologizowana demokracja, chociaż owodideologizowanie aparatu państwowego (czytaj: legislatywy, egzekutywy, sądownictwa) ma bardzo duże znaczenie dla wszelkich zmian systemowych, w tym przypadku dla transformującego się w kierunku demokratycznym każdego państwa, które poddano eksploracji. „Przejsie ku demokracji (*transition towards democracy*) to kierunkowy proces ustanowienia podstaw demokratycznego ładu politycznego, odzwierciedlający wyłącznie polityczny aspekt przemian”<sup>1</sup>. W chwili obecnej (stan prawny na dzień 15 sierpnia 2015 roku) we współczesnej politologii istnieje wiele modeli teoretycznych, w których ich twórcy wskazują na specyfikę procesu transformacji ustroju politycznego. W każdym wziętym tu pod uwagę państwie znaleźć można było cechy

---

<sup>1</sup> A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Warszawa 2012, s. 11. Zob. też L. Morlino, *Democracy and Change. How Research Tails Reality*, „West European Politics” 2008, nr 1–2, s. 47.

właściwe tylko i wyłącznie jemu, ale zauważono też wiele cech wspólnych, które mają swoje korzenie w tożsamej proweniencji.

Przykładowo, odwołując się do typologii polskiego teoretyka zajmującego się kategorią procesu transformacji ustrojowej, Jerzego J. Wiatra, należy zauważyć, że zgodnie z jego opinią polski model przejścia do demokracji jest **negocjowaną reformą systemu**, a cechą charakterystyczną tego typu przemian jest równowaga sił przedstawicieli autorytarnej władzy i opozycji, co powoduje, że zmiana systemowa (jej tempo i zakres) jest ich wspólnym osiągnięciem. Model czeski (a właściwie czeskosłowacki)<sup>2</sup> to według J.J. Wiatra **kapitulacja i oddanie władzy**. Model ten w typologiach innych badaczy (np. Sabriny P. Ramet, F. Petera Wagnera) klasyfikowany jest również jako **upadek**. Herbert Kitschelt określa go mianem **implozji**, zaś nazwa „**wymuszona reforma**” została użyta przez Philippe’a C. Schmittera i Terry Lynn Karl. Cechą charakterystyczną tego modelu jest słabość autorytarnej władzy oraz siła przeciwstawiającej się jej opozycji, która jest w stanie doprowadzić do tego, że komunistyczne elity przekazują jej władzę. Chociaż model ten zakładał transformację dokonywaną w pokojowej formie, to jednak należy pamiętać, że samo przekazanie władzy opozycji często było poprzedzone społecznymi próbami wymuszenia zmian poprzez protesty, które nierzadko miały charakter masowy.

Przypadek transformacji w Bułgarii reprezentuje według tranzytologów (np. J.J. Wiatra) typ określany mianem **reformy bez negocjacji**. Z kolei **ścieżką przemian narzuconych** nazwali ten przypadek S.P. Ramet i F.P. Wagner. Transformacja w Bułgarii to zdaniem Gerardo L. Muncka i Carol Skalnika Leff przykład **odgórnego/narzuconego rewolucji**. Natomiast Samuel Huntington użył nazwy „**transformacja**”. Tym, co łączy wszystkie wskazane nazwy przemian, jest podkreślany przez badaczy fakt, iż **dominującą rolę w procesie zmiany ustrojowej odgrywa grupa reformatorów wywodząca się ze starej elity**. Na szczególną uwagę zasługuje to, że w przypadku państw z badanego przez nas regionu jej emanacją było **reformatorskie skrzydło partii komunistycznych**.

<sup>2</sup> Przymiotnik „czeskosłowacki” stosuje się z uwagi na to, że zapoczątkowanie procesu transformacji oraz dokonanie najważniejszych zmian ustrojowych nastąpiło jeszcze przed styczniem 1993 roku, a więc przed rozpadem państwa federalnego na Republikę Czeską i Republikę Słowacką.

Biorąc pod uwagę ścieżki transformacji w Serbii i Chorwacji, należy zauważyć, że chociaż mają one ze sobą wiele wspólnego, bowiem i w jednym, i drugim przypadku decydującą rolę w pierwszej fazie przemian, a właściwie wówczas jeszcze w republikach, odegrały rządzące w nich partie komunistyczne, to jednak sporo je różni. W obu tych republikach w lokalnych związkach komunistów doszło do podziału na skrzydło reformatorów i „twardogłowych” (zachowawcze), a zasadniczą różnicą był fakt, iż pierwsza faza przemian, czyli do przeprowadzenia pierwszych rywalizacyjnych wyborów, które w Chorwacji odbyły się na przełomie kwietnia i maja 1990 roku, zaś w Serbii w grudniu 1990 roku, była dokonywana w pierwszym przypadku pod dyktando skrzydła reformatorów, a w drugim – skrzydła zachowawczego, choć równocześnie bardzo specyficznego. Ówczesny przewodniczący Związku Komunistów Serbii (Savez Komunista Srbije – SKS) Slobodan Milošević z jednej strony starał się zmarginalizować, a najlepiej pozbyć z partii działaczy domagających się demokratyzacji, z drugiej zaś nie stronił od nacjonalistycznej retoryki, czym niejako deprecjonował tworzące się ugrupowania opozycyjne, odbierając im ideologiczny oręż w starciu z komunistami. Taktyka ta okazała się niezwykle skuteczna, bowiem komuniści odnieśli wyraźny sukces w pierwszych wolnych wyborach (co raczej było ewenementem na tle innych państw regionu, gdzie komuniści triumfowali jeszcze poza Serbią także w blisko z nią związanej Czarnogórze oraz w Bułgarii i Albanii). W kontekście przeobrażeń w Serbii i Chorwacji warto się też odwołać do typologii P. Schmittera i C. Lynn Karl, którzy jako nieliczni dokonują klasyfikacji przemian zachodzących w poszczególnych państwach pojugosłowiańskich. Według nich w Serbii miała miejsce narzucona transformacja, zaś w Chorwacji – wymuszona reforma. W tym przypadku można mieć pewne obiekcje w stosunku do takich klasyfikacji, bowiem do typu wymuszonej reformy zwykle zalicza się reformy w tych państwach, w których podobnie jak w Czechosłowacji przekazanie władzy opozycji przez komunistów było jednak poprzedzone masowymi protestami społecznymi. Jeśli chodzi o Chorwację, to społeczna aktywność mimo kilku akcji opozycji była niewielka i dlatego mało znacząca. Niemniej jednak komunistyczne władze realnie oceniały siłę i zdolność opozycji do zwycięstwa w pierwszych wolnych wyborach, co stało się rzeczywistością. Tym, co upodabnia do siebie obydwa te państwa w fazie po przeprowadzeniu pierwszych wolnych i rywalizacyjnych wyborów jest z kolei fakt, że przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych XX wieku nie doszło w nich do alternacji władzy.



Naczelnym celem badawczym było ustalenie stopnia transformacji ustroju politycznego wybranych państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej oraz zbadanie wpływu obranej przez nie ścieżki demokratycznych przemian na funkcjonowanie i jakość demokratycznych instytucji. Analizie poddany został – w kolejności stopnia zaawansowania reform wskazywanych w różnych indeksach jakości demokracji – współczesny system polityczny Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Czeskiej, Republiki Bułgarii, Republiki Chorwacji i Republiki Serbii. Przeprowadzone analizy wykazały, że chociaż obrana przez poszczególne państwa droga do demokracji ma istotne znaczenie, to jednak bynajmniej nie przesądza o całościowym efekcie przemian.

Dokonując sumarycznej rekapitulacji, należy stwierdzić, że głównymi przeszkodami w osiąganiu spodziewanych rezultatów realizowania procesu transformacji są bariery, które wpływały na charakter i zakres transformacji ustrojowej każdego z omawianych tu państw, zarówno te o charakterze egzogenicznym, jak i wykazujące cechy endogeniczne. Biorąc pod uwagę czynniki egzogeniczne, a więc polityczne i gospodarcze, które wciąż jeszcze zaznaczają swoją obecność w oddziaływaniu na przemiany zachodzące w państwach omawianego obszaru, trzeba podkreślić, że gospodarka centralnie sterowana nie wytrzymała próby czasu i że chociaż w analizowanych tu państwach zwyciężyła gospodarka wolnorynkowa, to jednak nie wszędzie rozwija się ona w równym stopniu. Nie w każdym też przypadku istnieje zrozumienie potrzeby przeprowadzenia liberalizacji gospodarki, co wpływa na osłabienie motywacji podejmowania działań w tym zakresie.

Jeśli zaś będziemy oceniać systemy polityczne omawianych państw, mając na względzie czynniki endogeniczne, to powinniśmy zwrócić uwagę na nieefektywność gospodarczą (czytaj: niewydolność ekonomiczną gospodarki socjalistycznej, np. zjawisko ssania), której zwykle towarzyszyło wzmagające się niezadowolenie społeczne. W żadnym razie nie wolno też zapominać o uwarunkowaniach historyczno-kulturowych, które z jednej strony były wspólne dla wszystkich państw, jednakże z drugiej strony każde z tych państw ma cechy charakterystyczne tylko i wyłącznie dla niego, co niewątpliwie może świadczyć o ich specyfice. W opinii autorki jest to bardzo ważny element generujący zachowania społeczne, w związku z czym wpływa on na stopień angażowania się społeczeństw w szeroko pojęte życie publiczne. Dlatego w przypadku jednych państw można mówić o większej, a w odniesieniu do innych o bardzo niskiej partycypacji. Jak się okazuje, budowanie społeczeństwa obywatelskiego (otwartego, partycypującego)

nie jest zadaniem łatwym, a jest to przecież jeden z niemal najważniejszych wymogów branych pod uwagę przy ocenie stopnia transformacji ustrojowej poszczególnych państw, jak też obszaru Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej *en bloc*.

W przypadku każdego analizowanego tu kraju Europy Środkowej oraz Południowo-Wschodniej daje się wyraźnie zauważyć, że zarówno w Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Czeskiej, Republice Bułgarii, Republice Chorwacji, jak i w Republice Serbii istnieje legitymizacja demokratycznego systemu politycznego, czego potwierdzeniem są ustawy zasadnicze wymienionych państw, często wzorowane na konstytucjach tzw. zakorzenionych demokracji. Zatem zaplecze teoretyczne realizacji demokratycznego państwa prawa zostało stworzone i w zasadzie nie budzi ono zastrzeżeń. Jednak taki „import instytucji”, jak określa ów proces Claus Offe, ma oczywiście swoje mankamenty. Po pierwsze, zdarza się, że adoptowanym instytucjom brakuje zarówno infrastruktury moralnej, jak i kulturowej, na której jest w stanie oprzeć się instytucja oryginalna, co może przynosić efekty sprzeczne z pożądanymi<sup>3</sup>. Ponadto, co podnosił z kolei Robert Putnam, należy mieć świadomość, że tam, „Gdzie w grę wchodzi budowanie instytucji (a nie jedynie pisanie konstytucji), czas należy mierzyć dziesiątkami lat”, bowiem „historia instytucji w przeważającej części toczy się powoli”<sup>4</sup>. Samo skopiowanie instytucji funkcjonujących w zakorzenionych demokracjach można uznać za najłatwiejszą część procesu zmiany systemowej. Znacznie trudniejsze jest ich utrwalenie, które wymaga „nadzwyczajnych i ustawicznych wysiłków – wysiłków, których po wielu krajach trudno się spodziewać”<sup>5</sup>. Jako obrazowy przykład może posłużyć wciąż wypunktowywana w różnych rankingach jakości demokracji słabość władzy sądowniczej w badanych państwach, mimo oparcia jej właśnie na takich skopiowanych, dobrze funkcjonujących w krajach zachodnioeuropejskich instytucjach. Innym przykładem „fasadości” demokratycznych instytucji jest korzystanie przez władze z narzędzi

<sup>3</sup> C. Offe, *Projektowanie instytucji w krajach Europy Wschodniej w okresie przemian* [w:] *Studia nad systemem reprezentacji interesów*, t. 3: *Narodziny demokratycznych instytucji*, red. J. Hausner, Kraków 1995, s. 22.

<sup>4</sup> R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Kraków 1995, s. 288.

<sup>5</sup> J. Elster, *Sposoby tworzenia konstytucji* [w:] *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, red. P. Śpiewak, tłum. P. Rymarczyk, Warszawa 2005, s. 13 i nast.

demokracji nieformalnej<sup>6</sup>, a więc takiej, w której wola aktorów politycznych dominuje nad uchwalonymi normami prawnymi, czego wymownym przykładem w niezbyt odległej przeszłości było to, co działo się np. w okresie rządów premiera Ivo Sanadera w Chorwacji.

Problematyczny również w tym kontekście jest wciąż jeszcze niski stopień przygotowania i zrozumienia mających się dokonywać systematycznych zmian ustrojowych, zwłaszcza w wymiarze politycznym i społecznym (czytaj: świadomościowym), w społeczeństwach polskim, czeskim, bułgarskim, chorwackim i serbskim, co nadal nie może sprzyjać sfinalizowaniu rozpoczętego procesu transformacji systemu politycznego. Głównymi przeszkodami, które mają swe źródło w czynnikach zarówno endo-, jak i egzogenicznych, są w opinii autorek bariery mające charakter ekonomiczny, polityczny oraz społeczno-kulturowo-religijny. Wszystkie one są wciąż głęboko osadzone w „złych tradycjach”, wywodzących się jeszcze z komunistycznego ustroju politycznego. Dlatego też nie wystarczy tylko dostosowywać ustawy zasadnicze do wymogów nowoczesnego, bo demokratycznego państwa prawa, lecz przede wszystkim trzeba kształtować świadomość społeczeństw. Może to być skuteczne dopiero wtedy, gdy odczuwalna będzie poprawa warunków socjalno-bytowych w tych państwach. Ralf Dahrendorf podkreślał, że wykształcenie demokratycznego społeczeństwa, w jego opinii stanowiącego warunek *sine qua non* uznania demokracji w jakimś państwie za skonsolidowaną, wymaga zmiany dwóch pokoleń, czyli około 60 lat<sup>7</sup>. Czas, który upłynął od zapoczątkowania demokratycznych przemian, i problemy, z jakimi wciąż w mniejszym lub większym stopniu boryka się większość państw w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej, pokazują, że ocena Dahrendorfa nie była przesadna.

Ewa Bujwid-Kurek, Dominika Mikucka-Wójtowicz

<sup>6</sup> A. Wołek, *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły sprawowania polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*, Warszawa 2004.

<sup>7</sup> R. Dahrendorf, *Rozważania nad rewolucją w Europie*, tłum. M. Gottesman, Warszawa 1991, s. 86.

## Bibliografia



### Akty prawne

- Konstytucja Republiki Bułgarii*, tłum. H. Karpińska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Konstytucja Republiki Chorwacji. Wydanie drugie zmienione i uaktualnione*, tłum. T.M. Wójcik, M. Petryńska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990*, tłum. T.M. Wójcik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.*, tłum. i wstęp M. Kruk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.
- Konstytucja Republiki Serbii* [w:] E. Bujwid-Kurek, *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej. Dzieje, ustroj, konstytucja*, Wydawnictwo Księgarni Akademickiej, Kraków 2012.
- Konstytucja RP z 2 IV 1997*, Warszawa 1997.
- Odluka o proglašenju Amandmana LIV. do LXIII. na Ustav Socijalističke Republike Hrvatske*, Narodne novine, nr 7/90.
- Odluka o proglašenju Amandmana LXIV. do LXXXV. na Ustav Socijalističke Republike Hrvatske*, Narodne novine, nr 31/90.
- Odluka Ustavnog suda od 14 augusta 2014 g.*, [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_08\\_104\\_2021.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_08_104_2021.html) (dostęp: 10.07.2015).
- Regulamin Senatu. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r.*, Monitor Polski 2010, nr 39, poz. 542; Monitor Polski 2010, nr 57, poz. 771; Monitor Polski 2011, nr 6, poz. 62; Monitor Polski 2012, poz. 558.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, Dziennik Ustaw 1998, nr 155, poz. 1016.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Dziennik Ustaw 1989, nr 73, poz. 435.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jednolity)*, Dziennik Ustaw 2001, nr 79, poz. 857.
- Ustawa z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym*, Dziennik Ustaw 1984, nr 45, poz. 241.

- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski Sabor (pročišćeni tekst)*, Narodne novine, nr 19/15.  
*Zakon o izboru i opozivu odbornika i zastupnika*, Narodne novine, nr 3/90.  
*Zakon o političkim strankama (pročišćeni tekst)*, Narodne novine, nr 28/06.  
*Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (pročišćeni tekst)*, Narodne novine, nr 148/2013.  
*Zakon o Vladi Republike Hrvatske*, Narodne novine, nr 119/14.  
*Zákon ze dne 2. října 1991o sdružování v politických stranách a v politických hnutích*, <http://www.psp.cz/docs/caws/1991/424.html> (dostęp: 10.07.2015).



## Materiały źródłowe

- Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade Republike Hrvatske, *Političke stranke u Republici Hrvatskoj 17/2013*, Zagreb 2013.
- Doric P., *Croatia* [w:] Freedom House, *Nations in Transit 2015*.
- Dragan A., Korzeniowska D.M., Krasnowolski A., *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Opracowania tematyczne OT-598, Biuro Analiz i Dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu, Warszawa, marzec 2011, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/18/plik/ot-598.pdf> (dostęp: 10.07.2015).
- Dragan A., Korzeniowska D.M., Tracz-Dral J., *Finansowanie partii politycznych w wybranych krajach europejskich*, Opracowania tematyczne OT-602, Biuro Analiz i Dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu, Warszawa, maj 2011, [www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/6/plik/ot-602.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/6/plik/ot-602.pdf) (dostęp: 10.07.2015).
- Męcina J., *Dialog społeczny w Polsce – realia i wyzwania. Materiał merytoryczny przygotowany na konferencję inauguracyjną, projekt realizowany przez KK NSZZ „Solidarność” w Partnerstwie z Regionem: Dolny Śląsk, Mazowsze, Podlaskim, Warmińsko-Mazurskim*, Białystok, 15.10.2009 rok, [http://www.solidarnosc.org.pl/dialog/akt\\_konf\\_inaugur\\_oprac.pdf](http://www.solidarnosc.org.pl/dialog/akt_konf_inaugur_oprac.pdf) (dostęp: 9.10.2015).
- Nations in Transit*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2015#.VazSdf15VB8> (dostęp: 17.07.2015).
- Podstawowe dane o aktywności społecznej i ekonomicznej fundacji, stowarzyszeń oraz świeckich organizacji społecznych w 2008 roku*, oprac. K. Goś-Wójcicka [w:] Departament Badań Społecznych GUS, *Wstępna informacja nt. wyników badania stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych (SOF-1) zrealizowanego w 2009 r.*, 17.05.2010 r., oprac. S. Nałęcz, K. Goś-Wójcicka, R. Wilk, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/gs\\_wstep\\_inf\\_nt\\_wyn\\_2009.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/gs_wstep_inf_nt_wyn_2009.pdf) (dostęp: 4.07.2015).
- Spirova M., *Bulgaria* [w:] Freedom House, *Nations in Transit 2014*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/bulgaria> (dostęp: 4.07.2015).

- Spirova M., *Bulgaria* [w:] Freedom House, *Nations in Transit 2015*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/bulgaria> (dostęp: 4.07.2015).
- Tabor S., Budzich-Szukała U., *Badanie relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną w wybranych krajach UE z punktu widzenia praktyków*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, <http://www.pozytek.gov.pl/files/Biblioteka/BPP/Badanie%20relacji.pdf> (dostęp: 9.10.2015).

## Encyklopedie i leksykony

- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2000.
- Słownik politologii*, red. B. Walicka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Słownik polityki*, red. M. Bankowicz, Wiedza Powszechna, Warszawa 1999.

## Opracowania zwarte

- Ágh A., *The Politics of Central Europe*, Sage, London–Thousand Oaks–New Delhi 1998.
- Antoszewski A., *Ewolucja polskiego systemu partyjnego* [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, red. A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Antoszewski A., *Forma rządu* [w:] *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.
- Antoszewski A., *Polska scena polityczna – system czy chaos?*, Wydawnictwo Wers, Bydgoszcz 2002.
- Antoszewski A., *System polityczny RP*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Ash T.G., *Mi građani 1989: revolucije 1989. Svjedočanstva iz Varšave, Budimpešte, Berlina i Praga*, tłum. N. Pavlović, Novi Liber, Zagreb 1993.
- Bankowicz M., *Systemy władzy państwowej Czechosłowacji i Czech. Studium instytucjonalno-polityczne*, PiT Wydawnictwo, Kraków 1998.
- Bankowicz M., *Transformacje konstytucyjnych systemów władzy państwowej w Europie Środkowej*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2010.
- Bankowicz M., *Zlikwidowane państwo. Ze studiów nad polityką Czechosłowacji*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2003.
- Bankowicz M., Tkaczyński W.J., *Oblicza współczesnego państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.
- Barber B., *Skonsumowani. Jak rynek psuje dzieci, infantylizuje dorosłych i połyka obywateli*, tłum. H. Jankowska, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa 2008.

- Beyme K. von, *Systemwechsel in Osteuropa*, Suhrkamp, Frankfurt 1994.
- Beyme K. von, *Współczesne teorie polityczne*, tłum. I. Łoziński, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2005.
- Bežovan G., *Civilno društvo*, wyd. 2, Globus, Zagreb 2005.
- Bežovan G., Zrinščak S., *Civilno društvo u Hrvatskoj*, Jesenski i Turk, Zagreb 2007.
- Braun A., *W obliczu XXI w.: nauki, problemy i tendencje*, tłum. L. Otrębski [w:] *Polityka Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 roku*, red. S.P. Ramet, Książka i Wiedza, Warszawa 2012.
- Bujwid-Kurek E., *Państwa pojugosłowiańskie. Szkice politologiczne*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2008.
- Bujwid-Kurek E., *Proweniencja ideologiczna partii politycznych Sejmu RP VII Kadencji [w:] 25 lat polskiej transformacji systemowej – dokonania i wyzwania*, t. 2, red. J. Kornaś, Ł. Danel, Wydawnictwo AGH, Kraków 2014.
- Bujwid-Kurek E., *Samodzielne Kosowo – studium przypadku [w:] Doktryny, historia, władza. Księga dedykowana profesorowi Wiesławowi Kozubowi-Ciembroniewiczowi z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, red. A. Citkowska-Kimla, M. Kiwior-Filo, B. Szlachta, Wydawnictwo UJ, Kraków 2009.
- Bujwid-Kurek E., *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej. Dzieje, ustroj, konstytucja*, Wydawnictwo Księgarni Akademickiej, Kraków 2012.
- Burakowski A., Gubrynowicz A., Ukielski P., *1989 – Jesień Narodów*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2009.
- Cichosz M., *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg, efekty procesu [w:] Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- Cygan P., *Elita polityczna okresu transformacji a elita systemu demokratycznego [w:] Transformacja systemowa w Polsce – wybrane aspekty*, red. K. Łabędź, Wydawnictwo Księgarni Akademickiej, Kraków 2012.
- Czekalski T., *Bułgaria*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2010.
- Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2012.
- Dahrendorf R., *Rozważania nad rewolucją w Europie*, tłum. M. Gottseman, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1991.
- Dekanić I., *Demokratyzacja Hrvatske. Uspjesi i kompleksi suvremene hrvatske politike*, Prometej, Zagreb 2004.
- Diamond L., *Developing Democracy. Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1999.
- Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Wydawnictwo Arkana, Kraków 2004.
- Elster J., *Sposoby tworzenia konstytucji [w:] Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, red. P. Śpiewak, tłum. P. Rymarczyk, Fundacja Aletheia, Warszawa 2005.

- Fukuyama F., *Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, Farrar, Straus and Giroux, New York 2014.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1998.
- Geddes B., *What Causes Democratization* [w:] *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, red. C. Boix, S.C. Stokes, Oxford University Press, Oxford 2009.
- Gliński P., *Style działania organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2006.
- Goati V., *Partije i partijski sistem u Srbiji*, OGI Centar, Niš 2004.
- Goati V., *Stabilizacija demokratije ili povratak monizmu, „Treća Jugoslavija” sredinom devedesetih*, Unireks, Podgorica 1996.
- Godlewski T., *Polski system polityczny. Instytucje – procedury – obywatele*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Goldstein S., *Hrvatska povijest*, Novi Liber, Zagreb 2003.
- Hass J.K., *Republic of Bulgaria* [w:] *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, wyd. 4, red. N. Schlager, J. Weisblatt, New York 2010.
- Hudelist D., *Banket u Hrvatskoj. Prilozi povijesti hrvatskog višestranačija 1989.–1990.*, Globus International, Zagreb 1999.
- Huntington S., *Trzecia fala demokratyzacji*, tłum. A. Dziurdzik, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Jankowski T., *System polityczny Chorwacji* [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005.
- Jednaka W., *Gabinety koalicyjne w III RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.
- Karasimeonov G., *Bulgaria's new party system* [w:] *Stabilising fragile democracies. Comparing new party systems in Southern and Eastern Europe*, red. G. Pridham, P.G. Lewis, Routledge, London–New York 2003.
- Karp J., *Wstęp* [w:] *Konstytucja Republiki Bułgarii*, tłum. H. Karpińska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Karp J., Grzybowski M., *System konstytucyjny Chorwacji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Karp J., Grzybowski M., *System polityczny Bułgarii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002.
- Kasapović M., *Demokratska konsolidacija i izborna politika u Hrvatskoj 1990.–2001.* [w:] *Hrvatska politika 1990.–2001. Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*, red. M. Kasapović, FPZ, Zagreb 2001.
- Kasapović M., *Koalicijske vlade u Hrvatskoj: prva iskustava u komparativnij perspektivi* [w:] *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj*, red. G. Čular, FPZ, Zagreb 2005.
- Kasapović M., *Mi i oni. Osvrti na suvremenu hrvatsku politiku*, Večernji list, Zagreb 2014.
- Kasprowicz D., *System partyjny Bułgarii* [w:] *Systemy partyjne państw Unii Europejskiej*, red. B. Kosowska-Gąstoł, Wydawnictwo UJ, Kraków 2010.



- Kitschelt H., *Divergent Paths of Postcommunist Democracies* [w:] *Political Parties and Democracy*, red. L. Diamond, R. Gunther, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2001.
- Korzeniewska-Wiszniewska M., *Serbia pod rządami Slobodana Miloševića. Serbska polityka wobec rozpadu Jugosławii w latach dziewięćdziesiątych XX wieku*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2008.
- Kowalczyk K., Sielski J., *Rodziny partii politycznych w III RP*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Krastew I., *Demokracja nieufnych. Eseje polityczne*, tłum. M. Sutowski, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013.
- Krastew I., *Demokracja: przepraszamy za usterki*, tłum. M. Sutowski, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015.
- Kruk M., *Federalizm socjalistyczny. Zasady konstytucyjne*, Wydawnictwa UW, Warszawa 1989.
- Kruk M., *Ustrój polityczny Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, KAW, Warszawa 1976.
- Krysieniel K., *System polityczny Republiki Chorwacji*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Chorzów 2007.
- Kuciński J., *Legislatywa, egzekutywa, judykatura. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.
- Linž J., Stepan A., *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, tłum. Đ. Krstić, Izd. Filip Višnjić, Beograd 1998.
- Malenica Z., *Dinamika višestranačija u Hrvatskoj* [w:] Z. Malenica, *Ogledi o hrvatskom društvu. Prilog sociologiji hrvatskog društva*, Golden marketing, Tehnička knjiga, Zagreb 2007.
- Merkel W., *System transformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Leske & Budrich, Opladen 1999.
- Merkel W., *Transformacija političkih sustava. Teorije i analize*, wyd. 2, tłum. M. Kasapović, N. Zakošek, FPZ, Zagreb 2009.
- Mikucka-Wójtowicz D., *Demokratyczna transformacja w Serbii i Chorwacji w latach 1990–2010*, Wydawnictwo Libron, Kraków 2014.
- Montesquieu Ch.L., *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Wydawnictwo Antyk, Kęty 1997.
- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i systemy partyjne. O teorii systemów wyborczych*, tłum. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2004.
- Nohlen D., Kasapović M., *Izborni sustavi u Istočnoj Europi*, tłum. M. Kasapović, FES, Zagreb 1996.
- O'Donnell G., *Demokracja delegacyjna* [w:] *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, red. P. Śpiewak, tłum. P. Rymarczyk, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2005.

- O'Donnell G., Schmitter P.C., *Tranzicije iz autorytarne vladavine. Provizorni zaljučki o neizvjesnim demokracijama*, tłum. I. Gluhak, CPI, Zagreb 2006.
- Offe C., *Drogi transformacji. Doświadczenie wschodnioeuropejskie i wschodnioniemieckie*, tłum. Z. Pucek, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Offe C., *Projektowanie instytucji w krajach Europy Wschodniej w okresie przemian* [w:] *Studia nad systemem reprezentacji interesów*, t. 3: *Narodziny demokratycznych instytucji*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej i Fundacja Polska Praca, Kraków 1995.
- Pajdała H., *Parlamentarne komisje śledcze* [w:] *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, red. T. Mołdawa, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 2003.
- Pańków W., Gąciarz B., *Dialog społeczny w Polsce w okresie adaptacji polskiej gospodarki do wymogów Unii Europejskiej*, Fundacja F. Eberta, Warszawa 2001.
- Partije i izbori u Srbije. 20. godina*, red. S. Orlović, FES-FPN-Centar za demokratiju, Beograd 2011.
- Petrović D., *Novi ustav i savremena Srbija. U potrazi za unutrašnjim i spoljnopolitičkim konsenzusom*, Institut za političke studije, Beograd 2007.
- Podolak M., Żmigrodzki M., *System polityczny i jego klasyfikacje* [w:] *Współczesne systemy polityczne*, red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Przeworski A., *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge 1991.
- Putnam R.D., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Wydawnictwo Znak i Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków-Warszawa 1995.
- Raciborski J., *Wybory 1989 roku, czyli o ograniczeniach projektowania instytucjonalnego* [w:] *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2011.
- Ramet S.P., *Sytuacja polityczna w Chorwacji po 1990 roku*, tłum. M. Gałąska [w:] *Polityka Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 roku*, red. S.P. Ramet, Książka i Wiedza, Warszawa 2012.
- Ramet S.P., Wagner F.P., *Modele rządów w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej po upadku komunizmu*, tłum. M. Mścichowski [w:] *Polityka Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 roku*, red. S.P. Ramet, Książka i Wiedza, Warszawa 2012.
- Rosanvallon P., *Kontrdemokracja: polityka w dobie nieufności*, tłum. A. Czarnecka, Wydawnictwo Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, Wrocław 2011.
- Rydlewski D., *Rządzenie koalicyjne w Polsce (bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych)*, Wydawnictwo Elipsa i Fundacja Politeja, Warszawa 2000.
- Sartori G., *A Typology of Party System* [w:] *The West European Party System*, red. P. Mair, Oxford University Press, Oxford 1990.
- Schmitter P.C., *Demokracja – zagrożenia i problemy* [w:] *Przyszłość demokracji. Wybór tekstów*, red. P. Śpiewak, tłum. P. Rymarczyk, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2005.

- Schmitter P.C., Karl T.L., *Concepts, Assumptions and Hypotheses about Democratisation. Reflections on 'Stretching' from South to East* [w:] *Central Europe – Two Decades After*, red. R. Riedel, Centre for Europe, University of Warsaw, Warszawa–Opole 2010.
- Schumpeter J.A., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Shapiro I., *Stan teorii demokracji*, tłum. I. Kisilowska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 4, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2002.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2000.
- Snyder T., *Przez mgłę propagandy*, tłum. H. Jankowska [w:] *Zwrotnik Ukraina*, red. J. Andruchowycz, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2014.
- Sobolewska-Myślik K., *Partie i systemy partyjne na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Sobolewski M., *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976.
- Sokol S., Smerdel B., *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb 1998.
- Sokół W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
- Spirowa M., *Bułgaria po 1989 roku*, tłum. W. Gałąska [w:] *Polityka Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej po 1989 roku*, red. S.P. Ramet, Warszawa 2012.
- Staniszki J., *Postkomunizm. Próba opisu*, Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk 2001.
- Sułkowski J., *Pozycja ustrojowoprawna partii politycznych w Polsce, Czechach, na Słowacji i na Węgrzech*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka polityczna*, red. M. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Szmulik B., Żmigrodzki M., *System polityczny Bułgarii* [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół, M. Żmigrodzki, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005.
- Szymanek J., *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarynych*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2005.
- Szymanek J., *Sejm i Senat w porządku konstytucyjnym RP* [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, red. T. Mołdawa, J. Zaleśny, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.
- Tabor S., Budzich-Szukała U., *Badanie relacji między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną w wybranych krajach UE z punktu widzenia praktyków*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011.
- Ukielski P., *Aksamitny rozwód. Rola elit politycznych w procesie podziału Czechosłowacji*, Instytut Jagielloński, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2007.

- Wiatr J.J., *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2006.
- Wiatr J.J., *Socjologia wielkiej przemiany*, Krajowa Agencja Promocyjna, Warszawa 1999.
- Wojnicki J., *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych państw postjugosłowiańskich*, Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieyszтора w Pułtusk, Pułtusk 2007.
- Wojnicki J., *System konstytucyjny Czarnogóry*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.
- Wojnicki J., *System partyjny Serbii* [w:] K. Krysieniel, J. Wojnicki, *Partie i systemy partyjne państw byłej Jugosławii (Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Macedonia, Serbia, Słowenia)*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieyszтора w Pułtusk, Pułtusk–Warszawa 2009.
- Wojnicki J., *Trudna droga do demokracji. Europa Środkowo-Wschodnia po 1989 roku*, Wydawnictwo Jacek Wojnicki, Warszawa 2002.
- Wojnicki J., *Węzłowe zagadnienia transformacji systemowej Serbii* [w:] *Transformacja ustrojowa w Europie Środkowo-Wschodniej. Płaszczyzny – wymiary – kierunki*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Wołek A., *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły sprawowania polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*, Wydawnictwo Instytutu Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2004.
- Woźnica R., *Bułgarska polityka wewnętrzna a proces integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Księgarni Akademickiej, Kraków 2012.
- Zakošek N., *Politički sustav Hrvatske*, FPZ, Zagreb 2002
- Znamierowski C., *Elita i demokracja*, Wydawnictwo Pax, Warszawa 1991.



## Artykuły naukowe

- Antoszewski A., *Wyboista droga ku demokracji i autorytaryzmowi w świecie postkomunistycznym*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16.
- Bataveljić D., *Novi Ustav Srbije*, „Pravni život – časopis za pravnu teoriju i praksu” 2006, t. 4, nr 12.
- Bežovan G., *Struktura civilnog društva u Republici Hrvatskoj*, „Politička misao” 2002, t. 39, nr 1.
- Bujwid-Kurek E., *Polityka państwa w rozwiązaniach konstytucyjnych wybranych państw pojugosłowiańskich*, „Politeja” 2004, nr 2.
- Burakowski A., *Postkomunizm w Bułgarii*, „Stupskie Studia Historyczne” 2011, nr 17.
- Carothers T., *The End of Transition Paradigm*, „Journal of Democracy” 2002, t. 13, nr 1.
- Diamond L., *Elections without Democracy. Thinking about Hybrid Regimes*, „Journal of Democracy” 2002, t. 13, nr 2.

- Diamond L. i in., *Reconsidering the Transition Paradigm*, „Journal of Democracy” 2014, t. 25, nr 1.
- Fink-Hafner D., Hafner-Fink M., *The Determinants of the Success of Transitions to Democracy*, „Europe-Asia Studies” 2009, t. 61, nr 9.
- Fish M.S., *Islam and Authoritarianism*, „World Politics” 2002, t. 55.
- Fish S., *Stronger Legislatures, Stronger Democracies*, „Journal of Democracy” 2006, t. 17, nr 1.
- Ganev V.I., *Bulgaria's Year of Civic Anger*, „Journal of Democracy” 2014, t. 25, nr 1.
- Gliński P., *Trzeci sektor. Społeczeństwo obywatelskie w Polsce – dwadzieścia lat przemian*, „Academia. Magazyn Polskiej Akademii Nauk” 2010, nr 1 (21).
- Janda K. i in., *Changes in Party Identity. Evidence from Party Manifestos*, „Party Politics” 1995, t. 1, nr 2.
- Kitschelt H., *Political Regime Change. Structure and Process-Driven Explanation*, „American Political Science Review” 1992, t. 86, nr 4.
- Kolarova R., Spirova M., *Bulgaria*, „European Journal of Political Research” 2011, t. 50, nr 7–8.
- Kolarova R., Spirova M., *Bulgaria*, „European Journal of Political Research. Political Data Yearbook” 2013, t. 52, nr 1.
- Kopecný P., Mudde C., *What has Eastern Europe taught us about the democratisation literature (and vice versa)?*, „European Journal of Political Research” 2000, nr 37.
- Kopecný P., Spirova M., *Parliamentary Opposition in Post-communist Democracies. Power of the Powerless*, „The Journal of Legislative Studies” 2008, t. 14, nr 1/2.
- Kostadinova R., Popova M., *The 2014 parliamentary elections in Bulgaria*, „Electoral Studies” 2015, t. 38.
- Lewitsky S., Way L.A., *The Rise of Competitive Authoritarianism*, „Journal of Democracy” 2002, t. 13, nr 2.
- Lijphart A., *Constitutional Choices For New Democracies*, „Journal of Democracy” 1991, t. 2.
- Merkel W., *Embedded and Defective Democracies*, „Democratization” 2004, t. 11, nr 5.
- Merkel W., *Teorije transformacije: demokratska konsolidacija postautoritarnih društava*, „Politička misao” 1999, t. 36, nr 3.
- Mikucka-Wójtowicz D., *The right to political representation for members of national minorities in the Republic of Croatia, 1990–2004*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 2010, t. 37.
- Mikucka-Wójtowicz D., *W okowach etniczności? Wybrane partie etnoregionalne w Serbii i Chorwacji (1990–2012)*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 2014, nr 45.
- Morlino L., *Democracy and Change. How Research Tails Reality*, „West European Politics” 2008, nr 1–2.
- Munck G.L., Skalnik Leff C., *Modes of Transition and Democratization. South America and Eastern Europe in Comparative Perspective*, „Comparative Politics” 1997, April.
- Nikić-Čakar D., Raos V., *Croatia*, „European Journal of Political Research. Political Data Yearbook” 2014, t. 53.

- Plattner M.F., *The End of Transition Era?*, „Journal of Democracy” 2014, t. 25, nr 3.
- Prostyk O., *Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe*, „East European Politics & Societies” 2005, t. 19, nr 2.
- Rustow R., *Democratic Transition. Toward a Dynamic Model*, „Comparative Politics” 1970, t. 2, nr 3.
- Schneider C.Q., Schmitter P.C., *Liberalization, Transition and Consolidation. Measuring Components of Democratization*, „Democratization” 2004, t. 11, nr 5.
- Shugart M.S., *Semi-Presidential Systems. Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, „French Politics” 2005, t. 3.
- Smerdel B., *Ustav RH nakon ustavnih promjena 2010 godine*, „Hrvatska Pravna Revija” 2014.
- Spendzharova A.B., Vachudova M.A., *Catching Up? Consolidation Liberal Democracy in Bulgaria and Romania after EU Accession*, „West European Politics” 2012, t. 35, nr 1.
- Spirova M., *Bulgaria*, „European Journal of Political Research” 2010, t. 49, nr 7–8.
- Spirova M., *The 2009 parliamentary elections in Bulgaria*, „Electoral Studies” 2010, t. 29, nr 2.
- Spirova M., *The Bulgarian Socialist Party. The long road to Europe*, „Journal of Communist and Post-communist Studies” 2008, t. 41.
- Szewczak W., *Jak zmierzyć demokrację? Skale pomiaru demokracji politycznej stosowane w politologii porównawczej*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 1.
- Szewczak W., *Jak zmierzyć demokrację? Teoretyczne i metodologiczne podstawy budowy skal demokracji politycznej w politologii porównawczej*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4.
- Uzelac A., *Hrvatsko pravosuđe u devedesetima: od državne nezavisnosti do institucionalne krize*, „Politička misao” 2001, t. 38, nr 2.
- Wiarda H.J., *Southern Europe, Eastern Europe and Comparative Politics. „Transitology” and the Need for New Theory*, „Eastern European Politics and Societies” 2001, t. 15.



## Artykuły prasowe

- Bulgaria. Birth of a civil society*, „The Economist” z 21.09.2013, <http://www.economist.com/news/europe/21586571-will-bulgarians-daily-protests-have-lasting-impact-birth-civil-society> (dostęp: 2.07.2015).
- Bułgarzy 25 lat po obaleniu Żiwkowa są rozczarowani*, „Gazeta Wyborcza” z 10.11.2014, [http://wyborcza.pl/1,91446,16943640,Bulgarzy\\_w\\_25\\_lat\\_po\\_obaleniu\\_Ziwkowa\\_sa\\_rozczarowani.html](http://wyborcza.pl/1,91446,16943640,Bulgarzy_w_25_lat_po_obaleniu_Ziwkowa_sa_rozczarowani.html) (dostęp: 5.07.2015).
- Kałań D., *Rozwód pisany cyrylicą*, „Polityka” nr 26 z 24.06.2015.

## Źródła internetowe

- Bertelsmann Transformation Index, <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/> (dostęp: 17.07.2015).
- Bulgarian Govt 'Fans': President Is String-Puppet*, Novinite.Com, 27.08.2013, <http://www.novinite.com/articles/153187/Bulgarian+Govt+%27Fans%27%3A+President+Is+String-Puppet> (dostęp: 2.07.2015).
- Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=439> (dostęp: 17.07.2015).
- Informacje o systemie politycznym Republiki Czeskiej publikowane na oficjalnej stronie Ambasady Republiki Czeskiej w Warszawie, [http://www.mzv.cz/warsaw/pl/infrmacje\\_o\\_rcz/system\\_polityczny](http://www.mzv.cz/warsaw/pl/infrmacje_o_rcz/system_polityczny) (dostęp: 10.07.2015).
- Narodni Sit' Zdravych mest ČR*, <http://www.nszm.cz/index.shtml> (dostęp: 13.07.2015).
- NGO Sustainability Index, [http://www.usad.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex](http://www.usad.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex) (dostęp: 15.07.2015).
- Procena stanja u sektoru organizacija civilnog društva u Srbiji*, Građanske inicijative, red. D. Velat, Beograd 2011, <http://civilnodrustvo.gov.rs/asset/uploada/2012/02/ldtrazivanje-OCD-Srbija-Gradjanske-Inicijative-web.pdf> (dostęp: 12.09.2012).
- Toma I., *Plan za EU. Poglavlje 23: 9 problema koje Hrvatska mora riješiti u 35 dana!*, <http://www.vecernji.hr/hrvatska/poglavlje-23-devet-problzema-koje-hrvatska-mora-rijesiti-u-35-dana-261254/komentari?page=9> (dostęp: 13.07.2015).
- Udruženje građana za demokratiju i civilno obrazovanje*, Građanske inicijative, <http://kucaljudskihprava.rs/udruzenje-gradana-za-demokratiju-i-civilno-obrazovanje-gradanske-inicijative/> (dostęp: 23.07.2015).

## Strony internetowe

- Europejski portal e-sprawiedliwość, <https://e-justice.europa.eu>.
- Parlamentarny Ombudsman (Rzecznik Praw Obywatelskich w Republice Czeskiej), <http://www.ochrance.cz>.
- Portal Destynacje Europejskie, [www.voyager64.com/czechy.htm](http://www.voyager64.com/czechy.htm).
- Portal rządu Republiki Czeskiej, [www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnno](http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnno).
- Portal wyborczy Państwowej Komisji Wyborczej Republiki Chorwacji, [www.izbori.hr](http://www.izbori.hr).
- Serwis Civicpedia, <http://civicpedia.ngo.pl/x/327345>.
- Serwis informacyjny chorwackiego parlamentu (Saboru), <https://infodok.sabor.hr>.
- Strona Bułgarskiej Centralnej Komisji Wyborczej, <http://portal.cik.bg>.
- Strona Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, <http://www.msz.gov.pl>.

Strona Prezydenta Republiki Bułgarii, <http://www.president.bg/cat73/Presidents-of-the-Republic-of-Bulgaria>.

Strona Prezydenta Republiki Chorwacji, [www.predsjednik.hr](http://www.predsjednik.hr).

Strona rządu Republiki Chorwacji, [www.vlada.gov.hr](http://www.vlada.gov.hr).

Strona Sejmu RP, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).





„Książka, napisana w formie podręcznika (skryptu), jest efektem pracy dwóch osób – prof. dr hab. Ewy Bujwid-Kurek i dr Dominiki Mikuckiej-Wójtowicz. Obie autorki zajmują się w swoich badaniach naukowych państwami Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, szczególnie tymi, które znajdują się na etapie transformacji ustrojowej. [...] Zasadniczym celem, przyświecającym wyborowi państw poddanych analizie, było sprawdzenie, czy i w jaki sposób odmienne drogi do demokracji zdecydowały o kształcie ich obecnego systemu politycznego. Za główny cel badawczy przyjęto zatem ocenę systemu politycznego wybranych państw, w których dokonują się demokratyczne zmiany ustrojowe”.

Z Przedmowy

„Podręcznik jest merytorycznie dojrzały, uporządkowany metodologicznie, a także bogaty w specjalistyczne, choć zarazem przystępnie sformułowane analizy oraz komentarze i interpretacje, a to wszystko powoduje, że w bardzo interesującej formie porządkuje i systematyzuje wiedzę o procesach ustrojowej transformacji w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej, które dokonywały się po przełomie demokratycznym 1989 roku. [...] Książka posiada wszelkie walory cechujące dobry podręcznik. W konsekwencji powinna przez szereg lat stanowić cenną pomoc dydaktyczną dla studentów politologii, stosunków międzynarodowych czy bezpieczeństwa narodowego, uczęszczających na zajęcia z przedmiotu systemy polityczne bądź z przedmiotów o pokrewnym charakterze”.

Z recenzji prof. dra hab. Marka Bankowicza

ISBN 978-83-65148-56-8

