

**Konrad Składowski<sup>1</sup>**

**Izba Żupanii jako element systemu konstytucyjnego  
w Republice Chorwacji<sup>2</sup>**

Problematyka celowości działania izby wyższej w państwach unitarnych niezmiennie budzi zainteresowanie polskiej nauki prawa konstytucyjnego<sup>3</sup>. Kwestia ta jest w Polsce szczególnie interesująca również ze względu na pojawiające się stale, w programach rozmaitych partii politycznych<sup>4</sup>, propozycje likwidacji w III Rzeczypospolitej Senatu. Zagadnienie to było podejmowane wielokrotnie również przez przedstawicieli polskiego prawa konstytucyjnego, nie tylko z perspektywy celowości istnienia izby wyższej w Polsce, lecz również z perspektywy nowelizacji konstytucji w celu zmiany pozycji ustrojowej Senatu, jak również jego trybu wyboru i zadań, jakie powinny zostać postawione przed tą izbą<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

<sup>2</sup> Artykuł jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na II Seminarium Młodych Badaczy Prawa Konstytucyjnego, które odbyło się w Gdyni w dniach 5–7 października 2010 r.

<sup>3</sup> J. Szymanek, *Druga Izba we współczesnym parlamencie, analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005.

<sup>4</sup> Postulat ten w różnych okresach a w szczególności czasie kampanii wyborczych formułowany był przez Polskie Stronnictwo Ludowe (wybory w 1993 r.), Sojusz Lewicy Demokratycznej (wybory w 2001 r.), Platformę Obywatelską (wybory w 2005 r.)

<sup>5</sup> M. Dobrowolski, *W sprawie potrzeby reformy dwuizbowości polskiego parlamentu*, „Przegląd Sejmowy” nr 2, 2009, s. 31–53; idem, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003; S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako drugiej izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku*, [w:] *Senat w II i III Rzeczypospolitej. Materiały z konferencji zorganizowanej pod patronatem Marszałka Senatu RP prof. Longina Pastusiaka w 80. rocznicę pierwszego posiedzenia Senatu w II RP*, Warszawa 2003, s. 52–60; J. Okrzesik, *Polski Senat*, Warszawa 2008; W. Orłowski, *Senat Trzeciej Rzeczypospolitej. Geneza instytucji, Za-*

Z tej perspektywy niezwykle interesująco przedstawia się zagadnienie funkcjonowania izby wyższej parlamentu w Republice Chorwacji. Konstytucja Republiki Chorwacji została uchwalona dnia 22 grudnia 1990 r.<sup>6</sup> Zgodnie z jej pierwotnym brzmieniem struktura parlamentu była dwuizbowa. Składał się on z Izby Przedstawicielskiej oraz Izby Żupanii. Dnia 28 marca 2001 r. miała miejsce kolejna nowelizacja Konstytucji Chorwacji, na mocy której doszło m.in. do likwidacji izby wyższej parlamentu<sup>7</sup>.

Analiza powodów powołania izby wyższej w Chorwacji, jej struktury, kompetencji i zasad funkcjonowania oraz powodów jej likwidacji może być pouczającym głosem w dyskusji na temat polskich dylematów ustrojowych związanych z istnieniem i zadaniami Senatu. Mając świadomość występowania istotnych różnic w doświadczeniach ustrojowych obu państw, odmiennej tradycji historycznej, jak również różnych losów najnowszych w szczególności w związku z konfliktem zbrojnym, jaki Chorwacja toczyła u progu swej demokratycznej państwowości, sądzę, że przedstawienie doświadczeń chorwackich mogłoby być dla nas ciekawym głosem w toczonej w Polsce debacie na powyższy temat. Warto bowiem zwrócić uwagę na kilka elementów łączących oba państwa w odniesieniu do problematyki ustrojowej. Po pierwsze, oba kraje są republikami i choć nie jest to współcześnie kryterium zasadniczo determinujące funkcjonowanie określonego systemu rządów to jednak w państwach monarchistycznych można dostrzec wpływ tego czynnika na kształt izby wyższej. Po drugie, oba państwa w swych konstytucjach podkreślają swój unitarny charakter<sup>8</sup>, a jednolity ustrój terytorialny państwa zasadniczo wpływa na charakter drugiej izby parlamentu<sup>9</sup>. Po trzecie, Chorwacja i Polska są państwami postkomunistycznymi. Wprawdzie doświadczenia obu państw w okresie reżimu komunistycznego były odmienne, gdyż Chorwacja w tym okresie nie posiadała własnej państwowości, a stanowiła

---

mość 2000; R. Piotrowski, *Zagadnienia struktury współczesnych parlamentów*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, pod red. A. Gwiżdża, Warszawa 1997, s. 100–161; J. Szymanek, *W sprawie reformy Senatu. Dziś*, „Przeгляд Społeczny” nr 2, 2005, s. 81–94.

<sup>6</sup> „Narodne Noviny” nr 56, 22.12.1990.

<sup>7</sup> „Narodne Noviny” nr 28, 2.04.2001 r.

<sup>8</sup> Art. 1 Konstytucji Republiki Chorwacji, tłum. T. M. Wójcik, M. Petryńska, wstęp A. Garlicka, L. Garlicki, Warszawa 1995 i art. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>9</sup> J. Szymanek, *Druga Izba...*, s. 24–27.

część federacji jugosłowiańskiej, ponadto inaczej niż Polska nie znajdowała się w obszarze bezpośredniej dominacji Związku Radzieckiego, oba państwa jednakże w latach dziewięćdziesiątych XX w. stanęły przed problemem ukształtowania nowego ładu demokratycznego. Po czwarte, oba kraje należą do tego samego kręgu cywilizacyjnego, co moim zdaniem także wpływa na przyjęte rozwiązania ustrojowe. Nie bez znaczenia być może jest również słowiańskie pochodzenie obu narodów, choć jest to moim zdaniem czynnik, który w powyższej kwestii ma wpływ drugorzędny, o ile jakiś w ogóle posiada.

Tradycje parlamentarne w Chorwacji sięgają XIII w. Pierwszy Sabor, czyli parlament „całej Slavonii” został zwołany do Zagrzebia w 1273 r.<sup>10</sup> Pierwotnie stanowił on reprezentację stanu szlacheckiego i duchowieństwa. Taki też charakter, czyli zgromadzenia stanowego zachował aż do połowy XIX w.<sup>11</sup> Na skutek Wiosny Ludów w Chorwacji, która w owym czasie stanowiła część monarchii habsburskiej doszło do poszerzenia składu parlamentu o przedstawicieli narodu wybieranych niezależnie od pochodzenia społecznego. W Chorwacji lata 1848–1918 uważa się za jedyny okres, w którym parlament posiadał przedstawicielski charakter, mimo, że wybory do niego opierały się na cenzusach majątkowym i wykształcenia<sup>12</sup>. Podobny charakter posiadało także zgromadzenie parlamentarne w Dalmacji powołane w 1861 r. na mocy patentu cesarskiego<sup>13</sup>. Dalmacja nie wchodziła wówczas w skład Chorwacji, ta bowiem od 1867 r. wchodziła w skład węgierskiej części monarchii austro-węgierskiej, podczas gdy Dalmacja należała do części austriackiej. W okresie międzywojennym Chorwacja była częścią Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców, które w 1929 r. zostało przekształcone w Królestwo Jugosławii. W tym czasie została przerwana ciągłość działania parlamentu w Chorwacji. Skłonności autorytarne panującej dynastii Karadjordjevićów oraz opieranie się przez sfery rządzące na koncepcji państwa unitarnego i scentralizowanego uniemożliwiały kontynuację tradycji parlamentarnych w Chorwacji. 26 sierpnia 1939 r. rząd centralny premiera Dragisy Cvetkovića zawarł porozumienie z przywódcą opozycyjnej chorwackiej Koalicji Chłopsko-De-

<sup>10</sup> I. Godlstein, *Hrvatska povijest*, Zagreb 2003, s. 68.

<sup>11</sup> J. Karp, M. Grzybowski, *Sabor parlament Chorwacji*, Warszawa 2003, s. 6–7.

<sup>12</sup> S. Mesić, *Petnaest godina hrvatske demokracije*, „Politička misao” vol. XLII, br. 2, 2005, s. 3; J. Karp, M. Grzybowski, op.cit., s. 7.

<sup>13</sup> A. Cetnarowicz, *Odrodzenie narodowe w Dalmacji*, Kraków 2001, s. 33.

mokratycznej Vladimirem Mačkkiem, na mocy którego doszło do powołania autonomicznej Banoviny Chorwackiej. Częścią porozumienia było wprowadzenie powołanie lokalnego parlamentu w Zagrzebiu, jednakże rychły wybuch II wojny światowej uniemożliwił funkcjonowanie temu zgromadzeniu<sup>14</sup>. Istnienie Saboru zostało formalnie przywrócone w okresie faszystowskiego Niezależnego Państwa Chorwackiego w latach 1942–1944, lecz w okresie tym parlament w praktyce nie działał<sup>15</sup>. Również okres powojenny, gdy Chorwacja wchodziła w skład Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii nie jest uznawany w Chorwacji za czas kontynuowania tradycji parlamentarnych ze względu na niedemokratyczny sposób jego powoływania oraz brak pluralizmu politycznego, mimo, iż w 1946 r. został powołany Sabor, jako lokalny organ ustawodawczy, o ograniczonych kompetencjach.

Przyczyny rozpadu Jugosławii oraz wojna, jaka się z tym wiązała są bogato opisywane w literaturze<sup>16</sup>. Jednocześnie okoliczności odradzania się państwa chorwackiego a w szczególności groźba konfliktu zbrojnego miała niewątpliwy wpływ na projektowany system rządów w Republice Chorwacji. Wpływ ten jest szczególnie widoczny w ukształtowaniu organów władzy wykonawczej a przede wszystkim w silnej pozycji Prezydenta Republiki<sup>17</sup>. Jak podkreślano w chorwackiej literaturze przedmiotu, nadrzędnym celem norm konstytucyjnych było zapewnienie i zabezpieczenie suwerenności państwa chorwackiego<sup>18</sup>.

Konstytucja z 1990 r. proklamowała oparcie ustroju państwa na zasadzie trójpodziału władz. Ocena systemu rządów przyjętych przez Konstytucję rodzi jednakże pewne wątpliwości. W literaturze można spotkać opinie opisujące system konstytucyjny Chorwacji, jako system parlamentarno gabinetowy, z nietypową dla tego systemu nadzwyczaj silną pozycją Prezydenta<sup>19</sup>, bądź też, jako system półprezydencki wzorowany na systemie francuskim<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> W. Walkiewicz, *Jugosławia państwa sukcesyjne*, Warszawa 2009, s. 102.

<sup>15</sup> S. Mesić, op.cit., s. 3–5.

<sup>16</sup> W. Walkiewicz, op.cit., s. 247–269; S. Wojciechowski, *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI wieku*, Poznań 2002, s. 56–72.

<sup>17</sup> K. Krysieniak, *System polityczny Republiki Chorwacji*, Poznań–Chorzów 2007, s. 97.

<sup>18</sup> B. Smerdel, *Konstytucjonalizm i zmiana władzy, chorwacka konstytucyjna, tradycja i doświadczenia*, „Zbornik PFZ” 50 (1–2) 5–30, 2000, s. 16 i 27.

<sup>19</sup> A. Garlicka, L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Chorwacji*, tłum. T. M. Wójcik, M. Petryńska, Warszawa 1995, s. 15.

<sup>20</sup> S. Sokol, *Polupredsjednički sustav i parlamentarizam*, „Politička misao” vol. XXIX, br. 3, 1992, s. 4–17. Autor podkreśla podobieństwa w praktyce sprawowania władzy przez Prezydenta Tudjmana do okresu rządów de Gaulle we Francji w okresie V Republiki Francuskiej.

Rozstrzygnięcie tej kwestii pozostaje poza przedmiotem niniejszego opracowania tym bardziej, iż jak się okaże fakt istnienia bądź nieistnienia izby wyższej parlamentu w Republice Chorwacji nie miał wpływu na ukształtowanie pozycji ustrojowej i kompetencji organów władzy wykonawczej.

Pośpiech, w jakim trwały prace nad uchwaleniem Konstytucji Republiki Chorwacji i okoliczności polityczne, które temu towarzyszyły spowodowały, że wydarzenie to nie było poprzedzone dłuższą debatą polityczną, jak również refleksją naukową. Decyzja o powołaniu dwuizbowego parlamentu w istocie zapadła w pewnym stopniu przypadkowo. Wielki wpływ na tę decyzję miało zdanie Przewodniczącego Prezydium Socjalistycznej Republiki Chorwacji<sup>21</sup>, Franjo Tuđmana, który po uchwaleniu konstytucji objął urząd Prezydenta Republiki. Tuđman był politykiem, który posiadał olbrzymi wpływ na rzeczywistość polityczną pierwszych lat niepodległego państwa chorwackiego. Motywy decyzji o powołaniu Izby Županii, jakby nie było ważnego elementu systemu politycznego państwa, zapadły w okolicznościach co najmniej kuriozalnych. Decydujący wpływ na powstanie Izby Županii miała opinia Franjo Tuđmana, który podjął ją dość nagle pod wpływem rad amerykańskiego polityka chorwackiego pochodzenia Rudija Perpicha<sup>22</sup>. Według jednej z wersji tej historii, decyzja o powołaniu Izby Županii zapadła bezpośrednio po odbytej przez prezydenta Tuđmana rozmowie telefonicznej ze wspomnianym byłym gubernatorem jednego ze stanów amerykańskich, po której to prezydent wezwał członków komisji konstytucyjnej Saboru wydając im polecenie przygotowania stosownych zmian w dotychczasowych projektach konstytucyjnych<sup>23</sup>. Notabene pomysł ten nie spotkał się z entuzjazmem głównych ekspertów komisji konstytucyjnej, gdyż uważali oni, iż jest on sprzeczny z chorwacką tradycją ustrojową<sup>24</sup>. W przeszłości bowiem Sabor nigdy nie posiadał struktury dwuizbowej. Wprawdzie miało to miejsce w okresie Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii,

<sup>21</sup> W oryginale przewodniczący Prezydium określony jest mianem Predsjednik co należy tłumaczyć dosłownie jako prezydent.

<sup>22</sup> B. Rašeta, *Ukinut Županijski dom Hrvatskog sabora*, s. 1, tekst dostępny na stronie internetowej: [www.aimpres.ch](http://www.aimpres.ch), (30.03.2001)

<sup>23</sup> M. Jelušić, *O dvodomnom sustavu i njegovoj primjeni u Republici Hrvatskoj*, „Zbornik pravnog fakulteta, sveučilište u Rijeku” vol. 18, br. 2, 1997, s. 413.

<sup>24</sup> P. Bačić, *Drugi dom – stanje, poslanje, perspektive*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu” god. 44, 1/2007, s. 103.

kiedy Skupsztina SFRJ składała się z Rady Związkowej i Rady Republiki<sup>25</sup>, ale rozwiązanie to nie uznaje się w Chorwacji za element własnej tradycji ustrojowej. Ostatecznie rozwiązanie to zostało przyjęte dzięki osobistemu naciskowi prezydenta Tuđmana<sup>26</sup>.

Projektując pozycję ustrojową i kompetencje Izby Żupanii w pracach komisji wzorowano się na rozwiązaniach przyjętych we Włoszech i Hiszpanii<sup>27</sup>. Izba Żupanii miała więc być pewną formą reprezentacji interesów regionalnych, co miał podkreślać przyjęty system wyborczy do tej izby. Art. 71 Konstytucji stanowił, iż do „Izby Żupanii obywatele każdej żupanii wybierają bezpośrednio po trzech deputowanych, na podstawie powszechnego i równego prawa wyborczego, w głosowaniu tajnym”. Konstytucja nie określała tym samym stałej liczby przedstawicieli do izby wyższej, zapewniając jedynie równą reprezentację poszczególnych żupanii<sup>28</sup>. Rozwiązanie to zostało z czasem poddane krytyce w literaturze konstytucyjnej i politologicznej. Zwracano uwagę, że podział na żupanie poza nielicznymi wyjątkami, jak Istria, Međimurje i Hrvatsko Zagorje nie znajduje podstaw historycznych i choć w Chorwacji można wyróżnić kilka regionów wyraźnie wyodrębnionych w procesie rozwoju historycznego to aktualny podział administracyjny kraju tej tradycji nie uwzględnia<sup>29</sup>. Przede wszystkim dlatego, że regiony te, jak choćby Dalmacja i Dubrownik poważnie różnią się wielkością a podział na żupanie został przeprowadzony w taki sposób by każda z jednostek podziału terytorialnego kraju była mniej więcej tej samej wielkości. Warto przy tym zaznaczyć, że w Chorwacji jest 21 żupanii podczas gdy historycznie wyodrębnionych regionów wskazuje się od 3 do 4<sup>30</sup>. Zwracano uwagę, że Izba Żupanii stanowi w istocie nie przedstawicielstwo interesów regionalnych lecz biurokratyczno-administracyjnych, tym bardziej, iż pra-

<sup>25</sup> T. Szymczak, *Jugosławia państw federacyjne*, Łódź 1982, s. 333–344.

<sup>26</sup> M. Jelušić, op.cit., s. 413–414.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 415.

<sup>28</sup> Żupanie w Chorwacji jest jednostką podziału terytorialnego państwa, odpowiadającą polskiemu województwu.

<sup>29</sup> M. Kasapović, *Izbori za Županijski dom Sabora*, „Politička misao” vol. XXXIV, br. 2, 1997, s. 97.

<sup>30</sup> Tradycyjnie Chorwację w przeszłości nazywaną trójczłonowym królestwem, które składało się z Chorwacji właściwej, Dalmacji i Slawonii. Cetnarowicz, op.cit., s. 25; Inny proponowany podział to podział na cztery regiony: Slavoniju i Baranju, središnju Hrvatsku, riječku regiju, Istru i Dalmaciju. M. Grdešić, *Treba li Hrvatskoj Županijski dom?* sv. III, br. 5–6, „diskrepancija”, prosinac 2002, s. 7.



wo kandydowania do Izby Županii z poszczególnych okręgów wyborczych nie było uzależnione od obowiązku zamieszkiwania w tym okręgu<sup>31</sup>.

Kadencja Izby Županii wynosiła 4 lata i była niezależna od kadencji Izby Przedstawicielskiej. Postanowienia konstytucji w żaden sposób nie determinowały również systemu wyborczego, na podstawie którego miano dokonywać wyboru przedstawicieli do tej izby. Pierwsze wybory do izby Županii zostały przeprowadzone dopiero w 1993 r. a więc po upływie trzech lat od uchwalenia konstytucji. Podyktowane było to toczonymi na terytorium Chorwacji działaniami wojennymi, które uniemożliwiały przeprowadzenie wyborów na niektórych obszarach państwa. Pierwotnie ordynacja wyborcza przewidywała przeprowadzenie wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych przy zastosowaniu większości względnej, jednakże miesiąc przed wyborami dokonano pośpiesznej zmiany ordynacji, wprowadzając wybory proporcjonalne w 3-mandatowych okręgach wyborczych<sup>32</sup>. Zmian ta dokonała się pod naciskiem opozycji w stosunku do rządzącej partii Franjo Tuđmana HDZ (Chorwacka Wspólnota Demokratyczna), która obawiała się, że wybory większościowe doprowadzą do całkowitego triumfu HDZ<sup>33</sup>. HDZ stojąc w obliczu tego, że opozycja przystąpi do wyborów zjednoczona w jednym wielkim bloku wyborczym uległa naciskom i zgodziła się na zmianę reguł wyborczych co okazało się być dla niej niezwykle korzystne. Nie doszło bowiem do powstania zjednoczonego bloku wyborczego opozycji, a wybory proporcjonalne w tak małych okręgach wyborczych i tak musiały przynieść zwycięstwo HDZ<sup>34</sup>. Szczególnie, iż ordynacja przyjęła metodę d'Hondta jako podstawę podziału mandatów. Ordynacja wprowadzała także 5% próg wyborczy, który jednakże przy tak małych okręgach nie miał w praktyce żadnego znaczenia, gdyż naturalny próg wyborczy i tak wynosił ponad 18%<sup>35</sup>. Pierwsze wybory do Izby Županii przeprowadzone zostały razem z pierwszymi w Chorwacji wyborami samorządowymi i zbiegły się w czasie z sukcesami wojskowymi odniesionymi w okolicach Zadaru. Zdarzenie to istotnie wpłynęło na poparcie dla rządzącej partii HDZ i przyniosło

<sup>31</sup> M. Kasapović, op.cit., s. 97.

<sup>32</sup> N. Zakošek, *Politički Gustav Hrvatske*, Zagreb 2002, s. 41–42.

<sup>33</sup> M. Kasapović, op.cit., s. 99–100.

<sup>34</sup> D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 81.

<sup>35</sup> M. Kasapović, op.cit., s. 100.

jej w obu przeprowadzanych wyborach zdecydowany sukces<sup>36</sup>. HDZ w wielu okręgach uzyskała 2 z 3 mandatów zdobywając w Izbie Županii absolutną większość. Podobne rezultaty wyborów miały miejsce także w kolejnych wyborach przeprowadzonych w 1997 r., w których po raz pierwszy wzięła udział Slavonia wschodnia. Jako ciekawostkę warto wskazać, że w 1997 r. po raz pierwszy mandat do Izby Županii zdobyło dwóch przedstawicieli mniejszości serbskiej<sup>37</sup>.

Konstytucja Chorwacji przewidywała, iż oprócz przedstawicieli pochodzących z wyborów w skład Izby Županii wchodzi z mocy prawa były Prezydent Republiki, do czego w praktyce nie doszło, gdyż Tuđman zmarł w czasie pełnienia urzędu prezydenta, oraz do pięciu osób, które może powołać Prezydent Republiki „spośród obywateli szczególnie zasłużonych dla Republiki” (art. 71 Konstytucji). Powołanie to następowało na czas kadencji Izby Županii. Prezydent Tuđman skorzystał z tego uprawnienia w obu kadencjach Izby. W efekcie, w okresie działania izby wyższej w latach 1993–2001 HDZ posiadał ponad 60% mandatów w Izbie Županii<sup>38</sup>.

Konstytucja Chorwacji przyjęła model bikameralizmu mocno niezrównoważony. Uprawnienia izby wyższej zostały w zasadzie ograniczone do funkcji opiniodawczej w stosunku do izby niższej. Miała bowiem prawo przedstawiać swoje stanowisko w stosunku do działań podejmowanych przez izbę niższą, posiadała inicjatywę ustawodawczą oraz prawo weta zawieszającego w stosunku do ustaw uchwalonych przez Izbę Przedstawicielską. Z prawa tego Izba mogła skorzystać w terminie 15 dni od daty uchwalenia ustawy. Izba Przedstawicielska mogła odrzucić weto bezwzględną większością deputowanych, chyba że chodziło o ustawę, która musiała być uchwalona większością 2/3 głosów (art. 81 Konstytucji)<sup>39</sup>. Co ciekawe, Izba Županii nie miała znaczącego wpływu na zmianę konstytucji, w zakresie realizacji funkcji ustrojodawczej posiadała jedynie kompetencje opiniodawcze. Nie brała także udziału w procedurze egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta Republiki. Posiadała natomiast pewne kompetencje w stosunku do władzy sądowniczej. Miała prawo zgłaszać kandydatury na

<sup>36</sup> N. Zakošek, op.cit., s. 42–43.

<sup>37</sup> M. Kasapović, op.cit., s. 100.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 100.

<sup>39</sup> Ustawą, która wymagała większości 2/3 była np. ustawa regulująca prawa narodowe (art. 83 Konstytucji).



sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz kandydatury do Rady Sądownictwa Republiki, która powoływała i odwoływała sędziów, z tym że wyboru sędziów TK i członków Rady dokonywała już Izba Przedstawicieli.

Sytuacja polityczna w Chorwacji w latach 1993–2001 powodowała, że udział izby wyższej parlamentu Republiki był w praktyce zupełnie marginalny. Spowodowane było to dwoma czynnikami. Po pierwsze, strukturą polityczną obu izb parlamentu, w których bezwzględną większością dysponowała rządząca partia HDZ, a po drugie, dominującym wpływem również nieformalnym, czyli oddziaływaniem na funkcjonowanie państwa poza konstytucyjnymi uprawnieniami prezydenta Franjo Tuđmana. Konsekwencją tego stanu rzeczy było m.in. to, że w okresie pierwszej kadencji Izba Županii tylko jeden raz skorzystała z weta zawieszającego, w stosunku do ustawy o wywłaszczeniu, a w drugiej kadencji zaś ani razu choć opozycja stawiała takie żądania w stosunku do wielu ustaw<sup>40</sup>. Nowelizacje Konstytucji Chorwacji z lat 1997 i 2000 doprowadziły do dalszego umniejszenia znaczenia izby wyższej. Zmiana konstytucji z 2000 r. ograniczyła prawo weta zawieszającego do ustaw dotyczących praw jednostek samorządu terytorialnego. Bierność izby wyższej spowodowana polityczną dyspozycyjnością w stosunku do kierownictwa HDZ i prezydenta, powodowała, iż w literaturze kwestionowano jakąkolwiek funkcjonalność izby. Nie wpływała ona bowiem ani na jakość prawa stanowionego przez parlament ani nie spełniała funkcji reprezentacji interesów regionalnych<sup>41</sup>.

Po śmierci prezydenta Tuđmana w 1999 r. na chorwackiej scenie politycznej doszło do istotnych przeobrażeń. Wybory do Izby Przedstawicielskiej w styczniu 2000 r. przyniosły sukces opozycji. Wprawdzie największą liczbę mandatów ponownie uzyskał HDZ, to większość parlamentarną w Izbie Przedstawicielskiej uzyskała koalicja sześciu partii opozycyjnych, tworząc rząd premiera Ivicy Račana. Miesiąc później w wyborach prezydenckich triumfował Stipe Mesić wywodzący się wprawdzie z HDZ ale będący od 1994 r. w opozycji do Tuđmana<sup>42</sup>. Zmiany ekipy rządzącej doprowadziły wkrótce do zainicjowania prac nad gruntowną reformą systemu politycznego w Chorwacji. Efektem tego były kolejne nowelizacje konstytucji z lat 2000

---

<sup>40</sup> M. Kasapović, op.cit., s. 98.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 97–98.

<sup>42</sup> K. Krysieniel, op.cit. s. 99.

i 2001<sup>43</sup>. Nowelizacja z 2000 r. doprowadziła do przekształcenia dotychczasowego systemu półprezydenckiego w system parlamentarno-gabinetowy. Natomiast przedmiotem nowelizacji z 2001 r. była likwidacja Izby Županii.

Debata parlamentarna, która poprzedziła uchwalenie zmiany konstytucji była niezwykle gorąca. Zwolennicy likwidacji izby podnosili takie argumenty, jak: brak tradycji historycznej uzasadniającej istnienie izby wyższej, koszty związane z jej funkcjonowaniem, niewielki wpływ na funkcjonowanie państwa, związany z nikłymi kompetencjami, oraz brak uzasadnienia dla jej istnienia w strukturze regionalnej państwa. Argumenty przeciwników były bardziej emocjonalne i odwoływały się do pryncypiów demokratycznych, podkreślano m.in. niedopuszczalność likwidacji izby w czasie trwania jej kadencji, padały nawet porównania do przewrotu bolszewickiego w Rosji<sup>44</sup>. Nie należy natomiast w tej decyzji szukać działania zmierzającego do skrócenia czy też usprawnienia procedury ustawodawczej, co niekiedy podnoszone było w literaturze<sup>45</sup>, gdyż jak widać udział Izby Županii w tej procedurze był marginalny. Bardzo istotnym powodem, być może decydującym w praktyce, była obawa koalicji rządzącej, że wybory do Izby Županii, które miały się odbyć w 2001 r. przyniosą ponowny sukces HDZ, szczególnie że system wyborczy obowiązujący w wyborach do Izby Županii faworyzował okręgi wiejskie będące tradycyjnie ostoją wpływów tej partii<sup>46</sup>. W każdym razie wskazywały na taką możliwość przeprowadzane sondaże przedwyborcze. W atmosferze ostrego konfliktu politycznego w państwie koalicja nie chciała bowiem oddawać żadnego pola opozycji.

Zmiana konstytucji została ostatecznie przegłosowana stosunkiem głosów 103 za do 35 przeciw. Warto przy tym podkreślić, że do zmiany konstytucji koalicja potrzebowała 101 głosów. Co ciekawe przegłosowanie zmiany konstytucji było możliwe m.in. dzięki 4 deputowanym, którzy w 2001 r. opuścili HDZ tworząc nową partię DC (Demokratyczne Centrum)<sup>47</sup>. Ze względu na nieznaczne kompetencje Izby Županii, jej likwidacja nie wpłynęła w widoczny sposób na system polityczny Republiki Chorwacji.

<sup>43</sup> „Narodne Noviny”, br. 124, 11.12.2000.

<sup>44</sup> B. Rašeta, op.cit., s. 2-4.

<sup>45</sup> J. Wojnicki, *Proces instytucjonalizacji przemian ustrojowych w państwach postjugosłowiańskich*, Pułtusk 2007, s. 186; Szymanek, *Druga Izba...*, s. 44.

<sup>46</sup> K. Krysieniel, op.cit., s. 103.

<sup>47</sup> V. Ilišin, *Hrvatski sabor 2000: strukture značajke i promjene*, „Politička misao” vol. XXXVIII, br. 2, 2001, s. 51.

Decyzja o likwidacji Izby Županii podyktowana była w dużym stopniu doraźnym interesem politycznym. Tym niemniej wydaje się, że po 9 latach od tego wydarzenia nie ma w Chorwacji intencji do przywrócenia izby wyższej parlamentu. Szczególnie, że zwycięski w kolejnych wyborach HDZ nie podejmował działań, które miałyby zmierzać do jej restytucji. W sierpniu 2002 r. kilka mniejszych ugrupowań regionalnych<sup>48</sup>, uchwaliło tzw. „Gorańską deklarację” (Goransku deklaracija), w której sformułowało postulat przywrócenia izby wyższej jako izby mającej za zadanie przede wszystkim reprezentować interesy regionalne. Propozycja ta zakładała jednocześnie dokonanie nowego podziału administracyjnego państwa, który odzwierciedlał-łącznie by istniejące w Chorwacji zróżnicowanie regionalne. Pomysł ten jednakże nie zyskał akceptacji ani w środowiskach naukowych ani wśród dominujących w Chorwacji partii politycznych. Uznano go wręcz za pomysł nawołujący de facto do federalizmu co, jak się wydaje, nie ma w Chorwacji aktualnie żadnych szans powodzenia<sup>49</sup>. Konkludując, wydaje się, że nauka chorwackiego prawa konstytucyjnego i chorwaccy politolodzy uznali eksperyment z izbą wyższą parlamentu za nieudany.

## Summary

### **The House of Zupanii as an element of constitutional system in the Republic of Croatia**

The Polish science of the constitutional law is extensively interested in the problem of the purpose of the existence of the upper house of the parliament in unitary countries. The issue is especially interesting in Poland, where different political parties, in their programs, propose to abolish the Upper House of the Parliament, the Senate.

The functioning of the upper chamber of the parliament in the Republic of Croatia seems to be extraordinarily interesting as far as this issue is concerned. Croatia adopted its first constitution on 22 December 1990. According to its first version the House of Parliament was to have two chambers. It consisted of the House of Representatives and the House of Zupanii (the House of Counties). On

---

<sup>48</sup> Ugrupowania te to: Istarski demokratski sabor, Primorsko-goranska stranka, Slavonsko-baranjska hrvatska stranka i Dalmatinska akcija.

<sup>49</sup> M. Grdešić, op.cit., s. 15–16.

28 March 2001 the constitution was mended, as a result the House of Counties was abolished.

The article presents the analysis of the reasons for which the House of the Zupanii was created, its structure, references, the functioning and the reasons why it was abolished. The parliamentary traditions in Croatia date back to 13<sup>th</sup> century, but in the past Sabor (the Parliament) was never bicameral. The decision to appoint the House of Zupanii, although an important part of the political system, were made in at least curious circumstances. Franjo Tudjman's opinion had the biggest influence on the creation of the House of Zupanii, it was made, although main experts from the constitutional commission opposed, as they thought it's against the Croatian tradition. While designing the references and the position of the House in the system, the commission took for example the solutions used in Italy and Spain. The House of Zupanii was supposed to represent the regional interests, which was stressed by the elective system to this chamber. The item literature pointed out that Croatia is considerably different to the countries from which it took the example. The House of Zupanii had limited references, which were mainly to serve as a deliberative body for the lower house of the parliament. It also had a suspensory veto, for the bills passed by the House of Representatives, which it really didn't use. The decision to abolish the House of Zupanii was made following certain political interest. Despite that it seems that nine years after the liquidation there is no intention to bring the upper house of the parliament in Croatia back to life. We come to a conclusion that the science of the constitutional law and the Croatian political scientists considered the experiment with the upper house of the parliament as a failed one.