

Andrzej Jackiewicz¹

Uprzywilejowanie rządowych projektów ustaw w hiszpańskim procesie legislacyjnym

Słowa kluczowe: Hiszpania, rząd, parlament, inicjatywa ustawodawcza, proces ustawodawczy

Keywords: Spain, government, parliament, legislative initiative, legislative process

Streszczenie

Autor w artykule wskazuje na argumenty normatywne oraz argumenty z zakresu praktyki ustrojowej uzasadniające zawarty w art. 89 Konstytucji Hiszpanii aksjomat o uprzywilejowaniu rządowych projektów ustaw na etapie korzystania przez uprawnione konstytucyjnie podmioty z prawa inicjatywy ustawodawczej. Pozwala to na konkluzję, że teza o uprzywilejowaniu rządowych projektów ustaw znajduje wsparcie w innych przepisach konstytucyjnych oraz w przepisach obu regulaminów izb parlamentarnych na etapie inicjowania postępowania ustawodawczego, co pozwala Rządowi na realny wpływ na zakres materii ustawodawczej rozpatrywanej przez Kortezy Generalne.

Abstract

Privileging of Government Draft Laws in the Spanish Legislative Process

In the article the author identifies the normative arguments as well as the arguments from the constitutional practice justifying the axiom contained in Article 89 of the Spanish Constitution that government draft laws are privileged at the stage of exer-

¹ ORCID ID: 0000-0001-6957-3139, doktor habilitowany, Uniwersytet w Białymstoku.
E-mail: jackiewicz@uwb.edu.pl.

cising the legislative initiative by constitutionally authorised entities. This allows us to conclude that the thesis of privileging government draft laws finds support in other constitutional provisions and in the provisions of the standing orders of both parliamentary chambers at the stage of initiating legislative proceedings, which allows the Government to have a real influence on the scope of the legislative matter considered by the Cortes Generales.

✱

W hiszpańskim systemie konstytucyjnym, oczywista dla systemów rządów parlamentarno-gabinetowych kluczowa oś relacji ustrojowych i politycznych znajduje literalne odzwierciedlenie m.in. w art. 89 Konstytucji Hiszpanii (*Constitución Española*, dalej przywoływana jako CE)², zawierającym aksjomat o pierwszeństwie należnym rządowym projektom ustaw. Zgodnie z tym przepisem, tryb rozpatrzenia pozarządowych projektów ustaw określają regulaminy izb biorąc pod uwagę aby pierwszeństwo należne rządowym projektom ustaw nie utrudniało wykonywania inicjatywy ustawodawczej na zasadach określonych w art. 87 CE. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy w hiszpańskim procesie ustawodawczym ten konstytucyjny aksjomat znajduje adekwatne odzwierciedlenie na etapie korzystania przez uprawnione konstytucyjnie podmioty z prawa inicjatywy ustawodawczej. Posłuży temu przede wszystkim analiza przepisów konstytucji, Regulaminu Kongresu Deputowanych (*Reglamento del Congreso de los Diputados*, dalej jako RC)³ oraz Regulaminu Senatu (*Reglamento del Senado* dalej jako RS)⁴, wsparta uwzględnieniem orzecznictwa hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz praktyki parlamentarnej. Wykorzystane zostaną również ustalenia hiszpańskiej nauki prawa konstytucyjnego. Poza zakresem opracowania pozostają więc inne kwestie związane z priorytetowym traktowaniem projektów rządowych na kolejnych etapach procedury ustawodawczej.

² BOE, nr 311, z 29 grudnia 1978 r.

³ Reglamento del Congreso de los Diputados z 10 lutego 1982 r. (BOE nr 55, z 5 marca 1982 r.).

⁴ Reglamento del Senado z 3 maja 1994 r. (BOE nr 114, z 13 maja 1994 r.).

Prawo inicjatywy ustawodawczej jest definiowane w hiszpańskiej nauce prawa konstytucyjnego jako moc uruchomienia mechanizmu opracowywania projektów ustaw w Kortezach Generalnych na podstawie propozycji tekstów normatywnych wyrażonych w formie artykułów⁵. Artykuł 87 ust. 1 CE wśród podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej wymienia Rząd, Kongres Deputowanych oraz Senat. Zgodnie z art. 87 ust. 2 CE, w szczególne uprawnienia w zakresie inicjowania procedury ustawodawczej wyposażono również zgromadzeń wspólnot autonomicznych, a w art. 87 ust. 3 CE przewidziano tzw. inicjatywę ludowa wnoszoną przez grupę co najmniej 500 tys. obywateli⁶. Jednak jak pisze Piedad García-Escudero Márquez, w doktrynie dominuje pogląd, że istnieją tylko dwa podmioty inicjatywy ustawodawczej: Rząd i parlament, jako że tylko te podmioty mają suwerenną możliwość nadania biegu inicjatywom ustawodawczym. Odpowiada to tym samym tradycyjnej tendencji, po przewyżczeniu inicjatywy królewskiej w ustrojach monarchicznych, do przyjmowania systemu atrybucji inicjatywy ustawodawczej o charakterze mieszanym, mającego na celu, przynajmniej formalnie, wytworzenie równowagi między dwiema władzami, wykonawczą i ustawodawczą. W przypadku wspólnot autonomicznych oraz inicjatywy ludowej, nie można bowiem mówić o pełnej inicjatywie ustawodawczej, lecz raczej o uprawnieniu do przedstawienia propozycji podmiotom, które ją posiadają, a więc Rządowi i izbom parlamentarnym⁷. Należy przy tym przypomnieć, że Konstytucja Hiszpanii odróżnia dwie formy inicjatywy ustawodawczej: projekty ustaw (*proyectos de ley*), które może przedstawiać wyłącznie Rząd⁸,

⁵ J.A. Santamaría Pastor, *Artículo 88*, [w:] *Comentarios a la Constitución*, red. F. Garrido Falla, Madrid, 2001, s. 1380.

⁶ Inicjatywie ludowej dedykowana jest ustawa organiczna z 26 marca 1984 r. o ustawodawczej inicjatywie ludowej, *Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular* (BOE nr 74, z 27 marca 1984 r.).

⁷ P. García-Escudero Márquez, *Artículo 87*, [w:] *Comentarios a la Constitución Española*, red. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.E. Casas Baamonde, Madrid, 2018, s. 240–241. Por. R.L. Blanco Valdes, *La Constitución de 1978*, Madrid 2011, s. 151, N. Perez Serrano, *Artículo 87*, [w:] *Comentario mínimo a la Constitución Española*, red. S. Muñoz Machado, Madrid 2018, s. 346–349.

⁸ O znaczeniu inicjowania prac ustawodawczych przez Rząd świadczy m.in. to, że zatwierdzanie projektów ustaw i przekazywanie ich do Kortezów Generalnych jest pierwszą z funkcji przypisanych Radzie Ministrów przez art. 5 ust. 1 ustawy o Rządzie, *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* (BOE nr 285, z 28 listopada 1997 r.).

oraz wnioski ustawodawcze (*proposiciones de ley*), które mogą być przedkładane przez pozostałe podmioty.

Punktem wyjścia analizy przedłożeń rządowych jest spostrzeżenie odnośnie charakteru funkcji Rządu i ich ujęcia w hiszpańskiej ustawie zasadniczej. Zgodnie z art. 97 CE do Rządu należy bowiem kierowanie polityką wewnętrzną i zewnętrzną państwa. Na gruncie tego przepisu wyodrębnia się zatem na pierwszym miejscu funkcję kierowania polityką państwa. Jak pisze Jorge Lozano-Miralles, jest to funkcja, która wyraża charakter Rządu jako konstytucyjnego organu politycznego *par excellence*, ponieważ odpowiada za przełożenie treści swojego programu politycznego na rzeczywistość; jest to władza działania i wpływania na społeczeństwo. Funkcja politycznego kierowania społeczeństwem oznacza bycie interpretatorem woli politycznej społeczeństwa w celu podążania drogą wytyczoną przez społeczeństwo⁹. W celu realizacji tej konstytucyjnej funkcji, aby mieć możliwość urzeczywistnienia określonego programu, Rząd ma do dyspozycji cały szereg kompetencji i uprawnień, takich jak między innymi właśnie uprawnienie do przedstawiania projektów ustaw czy uprawnienie do przedstawiania ustawy o budżecie państwa¹⁰.

Fundamentalną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę na etapie korzystania przez uprawnione podmioty z inicjatywy ustawodawczej jest zakres spraw zastrzeżonych ekskluzywnie dla Rządu¹¹. O tyle więc można mówić o faworyzowaniu projektów rządowych, że w stosunku do innych inicjatyw ustawodawczych, a więc w stosunku do parlamentarnych wniosków ustawodawczych, konstytucja przewiduje szereg różnego rodzaju ograniczeń materialnych.

Po pierwsze, wspomniane powyżej ograniczenia wynikają z przepisów dotyczących delegacji ustawodawczej. Konstytucyjny mechanizm delegacji ustawodawczej polega na tym, że zgodnie z art. 82 CE Kortezy Generalne mogą delegować na rzecz Rządu uprawnienie do stanowienia aktów normatywnych

⁹ J. Lozano-Miralles, *Gobierno y Administración. Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales*, [w:] *El Sistema Constitucional Español*, red. S. Gambino, J.L. Miralles, F. Puzzo, J.J. Ruiz Ruiz, Madrid 2019, s. 244.

¹⁰ R.L. Blanco Valdes, *op.cit.*, s. 178–179.

¹¹ Inicjatywa ustawodawcza jest przypisana w Konstytucji Rządowi jako całości, a nie Prezydentowi Rządu, co oznacza wykluczenie zarówno inicjatywy Prezydenta Rządu, jak i indywidualnej inicjatywy ministrów.

z mocą ustawy w zakresie określonych spraw, z wyjątkiem spraw, w których właściwe są ustawy organiczne¹². Delegacja ustawodawcza powinna być powierzona Rządowi wyraźnie dla konkretnych spraw i ze wskazaniem terminu jej wykonania, wyczerpując się wraz z opublikowaniem odpowiedniego aktu wydanego na jej podstawie przez Rząd.

Ograniczenia materialne dotyczą również materii, w których wyłączną inicjatywę konstytucja oddaje w ręce Rządu. Dotyczy to spraw ekonomiczno-finansowych, w których wyłączność rządowej inicjatywy ustawodawczej jest wyraźną konsekwencją ich związku ze wspomnianą już powyżej funkcją kierowania polityką państwa. Jako drugi przypadek ograniczenia materialnego należy więc wskazać regulację zawartą w art. 131 ust. 1 i 2 CE, zgodnie z którym do Rządu należy opracowywanie planów gospodarczych służących zaspokojeniu potrzeb zbiorowych, wyrównania i zharmonizowania rozwoju regionalnego i sektorowego oraz pobudzenia wzrostu dochodu i bogactwa i ich sprawiedliwego podziału. W związku z tym, że zgodnie z art. 131 ust. 1 CE, plany te są przyjmowane w drodze ustawy, projekty tych planów są projektami ustaw, które według art. 131 ust. 2 przygotowuje Rząd, zgodnie z propozycjami przedstawionymi przez wspólnoty autonomiczne oraz za radą i przy współpracy związków zawodowych i innych organizacji zawodowych, organizacji przedsiębiorców i gospodarczych.

Trzeci przypadek ekskluzywności rządowej inicjatywy ustawodawczej znajduje się art. 134 ust. 1 CE, zgodnie z którym do Rządu należy opracowanie projektu budżetu państwa¹³, który musi być przedstawiany corocznie Kongresowi Deputowanych co najmniej trzy miesiące przed upływem poprzedniego roku budżetowego (art. 134 ust. 1 CE)¹⁴. Innego rodzaju ograniczenie wynika z art. 134 ust. 6 CE, zgodnie z którym każdy wniosek ustawodawczy lub

¹² Zgodnie z art. 81 ust. 1 CE, ustawy organiczne są właściwe w zakresie praw podstawowych i wolności publicznych, aprobaty statutów o autonomii, normowania powszechnego systemu wyborczego oraz innych spraw wskazanych w Konstytucji.

¹³ Tak więc Rząd będący w mniejszości parlamentarnej nie może być zmuszony do wykonania wbrew swojej woli budżetu zatwierdzonego przez ugrupowania opozycyjne. T. Font i Llovet, *Artículo 134*, [w:] *Comentario mínimo a la Constitución Española*, red. S. Muñoz Machado, Madrid 2018, s. 516–517.

¹⁴ Na temat specyfiki ustawy budżetowej zob. J. Lozano-Miralles, *Las Cortes Generales. Organización y funciones*, [w:] *El Sistema Constitucional Español*, red. S. Gambino, J.L. Miralles, F. Puzzo, J.J. Ruiz Ruiz, Madrid 2019, s. 224–226.

poprawka, które pociągają za sobą wzrost wydatków lub zmniejszenie wpływów budżetowych, wymaga zgody Rządu dla ich rozpatrzenia¹⁵.

Niemal wszystkie projekty i wnioski ustawodawcze, zgodnie z art. 31 ust. 4 i 5 RC, muszą zostać zbadane przez Prezydium Kongresu Deputowanych, który aby nadać im bieg musi uznać je za dopuszczalne (*admisión a trámite*). Polega to na zbadaniu przedłożeń ustawodawczych pod względem ograniczeń materialnych, a dodatkowo również kontroli zgodności z wymogami formalnymi oraz, w razie potrzeby, do ograniczonego badania ich zgodności z prawem¹⁶. Efektem uznania inicjatywy ustawodawczej za dopuszczalną, jest zgodnie art. 126 ust. 2 RC, publikacja wniosku ustawodawczego w Dzienniku Urzędowym Korteżów¹⁷. Procedura ta nie dotyczy wniosków ustawodawczych zainicjowanych przez izbę wyższą, które przechodzą analogiczną procedurę badania dopuszczalności przed Prezydium Senatu, zgodnie z art. 108 ust. 1 RS¹⁸. Wnioski te muszą spełniać respektujące uprawnienia Rządu wymagania w zakresie ograniczeń treści. Niezależnie więc od tego, w której izbie dokonywane jest badanie ich dopuszczalności, procedura ta chroni tym samym konstytucyjnie określoną rolę Rządu w procesie ustawodawczym na polu materialnym.

¹⁵ T. Font i Llovet, op.cit., s. 514.

¹⁶ Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 marca 1994 r., Prezydium Kongresu Deputowanych może zdecydować o ich niedopuszczalności tylko wtedy, gdy ich sprzeczność z prawem lub niekonstytucyjność w sensie materialnym lub kompetencyjnym jest oczywista (STC 76/1994, w ten sposób również STC 95/1994). Warto jednak zaznaczyć, że w szeregu kolejnych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zadanie Prezydium powinno się ograniczać wyłącznie do kontroli formalnej. Zob. orzeczenia w sprawach: STC 124/1995, STC 107/2001, STC 203/2001, STC 177/2002, STC 40/2003, STC 208/2003). Od 2016 rysuje się jednak zmiana linii orzeczniczej TK w kierunku powrotu do ograniczonej możliwości kontroli materialnej (STC 10/2016).

¹⁷ W przypadku decyzji Prezydium o niedopuszczalności wniosku ustawodawczego, wnioskodawcy przysługuje możliwość złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie decyzji przez Prezydium (art. 31 ust. 2 RC). Następnie istnieje możliwość wniesienia skargi *amparo* z zarzutem naruszenia *ius in officium* chronionego przez art. 23 CE, na podstawie art. 42 ustawy organicznej o Trybunale Konstytucyjnym, Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE nr 239, z 5 października 1979 r.).

¹⁸ Badanie dopuszczalności przez Prezydium Kongresu Deputowanych nie dotyczy także projektu ustawy o Międzyterytorialnym Funduszu Kompensacyjnym (*Ley del Fondo de Compensación Interterritorial*), który podlega specjalnej procedurze i jest przesyłany przez rząd do Senatu, zgodnie z art. 74 ust. 2 CE.

Jednak nie tylko wnioski ustawodawcze podlegają procedurze uznania za dopuszczalne. Zgodnie z art. 88 CE, aprobowane przez Radę Ministrów¹⁹ projekty ustaw są przedkładane Kongresowi wraz z przedstawieniem motywów i informacji uzupełniających niezbędnych do wypowiedzenia się w ich sprawie. Regulamin Kongresu powtarza postanowienie zawarte w art. 88 CE jedynie z niewielką modyfikacją (zob. art. 109 RC). Identyczne wymagania ustanawia Regulamin Kongresu odnośnie wniosków ustawodawczych (art. 124). W przypadku braku uzasadnienia do projektu ustawy, o jego braku powinna poinformować sama Izba, co leży właśnie w gestii Prezydium Kongresu Deputowanych, które zgodnie z artykułem 31 ust. 1 pkt 4 RC jest odpowiedzialne za kwalifikację dokumentów parlamentarnych oraz stwierdzanie ich dopuszczalności lub niedopuszczalności. Kwalifikacja projektów ustaw przez Prezydium Kongresu Deputowanych nie wykracza poza kwestię uzasadnienia, nie uwzględniając analizy ich treści. Tymczasem kwalifikacja wniosków ustawodawczych oznacza również ocenę ich zgodności materialnej z ograniczeniami konstytucyjnymi dotyczącymi kompetencji Rządu.

Poza uzasadnieniem, zgodnie z art. 88 CE przedłożenie ustawodawcze powinno zawierać również informacje uzupełniające, niezbędne do wypowiedzenia się w ich sprawie. Jak pisze P. García-Escudero Márquez, nakaz ten, który nie ma sobie podobnych z punktu widzenia prawa porównawczego, był krytykowany za nadmierną szczegółowość, nie przystającą do tekstu konstytucyjnego. Zdaniem tego autora, przedmiotowe informacje uzupełniające powinny dostarczać co najmniej tych samych informacji, którymi dysponowała Rada Ministrów przy zatwierdzaniu projektu ustawy. Zauważa on jednak, że w praktyce wymóg ten jest jednak czysto formalny i często składa się ze zwięzłego i krótkiego wykazu obowiązujących aktów prawnych, któ-

¹⁹ Konstytucja Hiszpani posługuje się dwoma określeniami: Rząd (*Gobierno*) i Rada Ministrów (*Consejo de Ministros*). Nie ma to większego znaczenia z punktu widzenia przedmiotu artykułu, ale należy odnotować, że nie są to określenia tożsame. Tadeusz Mołdawa w oparciu o ustalenia hiszpańskiej nauki prawa konstytucyjnego wskazuje, że Rada Ministrów jest „jedną z form działania, aktywności Rządu, poprzez którą realizuje on określone w konstytucji lub ustawodawstwie kompetencje”. Istnieje ponadto różnica w zakresie składu Rządu i Rady Ministrów, jako że w poczet tej drugiej nie zalicza się sekretarzy stanu. Zob. szerzej T. Mołdawa, *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012, s. 89–91.

re projekt lub wniosek ma zmienić lub zastąpić²⁰. W odniesieniu do kwestii spełnienia tego wymogu wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który kilkakrotnie stwierdzał, że to do samego Prezydium Izby należy indywidualna interpretacja, zgodnie z obowiązującymi przepisami, jakie materiały są niezbędne w każdym przypadku, aby móc odpowiednio przeprowadzić kontrolę formalną, która przybiera formę kwalifikacji i decyzji o dopuszczalności inicjatyw ustawodawczych²¹.

Konkludując powyższe rozważania należy stwierdzić, że przedstawione powyżej mechanizmy ustrojowe są koherentnym odzwierciedleniem zawartego w art. 89 CE aksjomatu o uprzywilejowaniu rządowych projektów ustaw na etapie inicjowania postępowania ustawodawczego, co pozwala Rządowi na realny wpływ na zakres materii ustawodawczej rozpatrywanej przez Kortezy Generalne. Należy również podkreślić, że uprzywilejowanie projektów rządowych nie oznacza ich zwolnienia z szeregu wymagań formalnych wymaganych od przedłożeń ustawodawczych. W świetle wskazanych powyżej rozwiązań uprawniony jest również wniosek, że projekty rządowe nie blokują diametralnie przedłożeń ustawodawczych pochodzących od innych podmiotów, zapewniając płaszczyznę pluralistycznego dyskursu parlamentarnego, odbywającego się jednak na zasadach charakterystycznych dla systemu

²⁰ P. García-Escudero Márquez, *Artículo 88*, [w:] *Comentarios a la Constitución Española*, red. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.E. Casas Baamonde, Madrid, 2018, s. 255, P. García-Escudero Márquez, *Artículo 89*, [w:] *Comentarios a la Constitución Española*, red. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.E. Casas Baamonde, Madrid, 2018, s. 261. Do informacji tych zalicza się informacje umożliwiające poznanie alternatywnych rozwiązań normatywnych oraz skutków prawnych, ekonomiczno-budżetowych i innych, a także podsumowanie głównych uwag otrzymanych w procesie konsultacji społecznych, wraz z towarzyszącymi im badaniami i raportami, które mogą przyczynić się do zwiększenia zdolności decyzyjnych ustawodawcy. Podobnie R.L. Blanco Valdes, *op.cit.*, s. 152–153. Zob. także N. Perez Serrano, *Artículo 88*, [w:] *Comentario mínimo a la Constitución Española*, red. S. Muñoz Machado, Madrid 2018, s. 352. Jak pisze ten autor, jest to wymóg obligatoryjny, ale jego brak nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji, o ile nie dotyczy czegoś o istotnym znaczeniu. Celem jest oczywiście ułatwienie państwu wykonywania funkcji regulacyjnej, tak aby izby miały do dyspozycji wszystko, co jest im potrzebne do pełnego wykonywania tego zadania. Dlatego Rząd musi przesłać do Kongresu odpowiednie studia, raporty, opinie, szacunki, kalkulacje ekonomiczne i kryteria „wpływu” na poszczególne grupy ludności lub środowisko, które zostały wykorzystane przy tworzeniu projektu ustawy.

²¹ Zob. STC 38/1999, STC 177/2002.

rządów parlamentarno – gabinetowych, a więc politycznie zdominowanego przez wspierającą rząd większość parlamentarną.

Literatura

- Blanco Valdes R.L., *La Constitución de 1978*, Madrid 2011.
- García-Escudero Márquez P., *Artículo 87, 88, 89*, [w:] *Comentarios a la Constitución Española*, red. M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M.E. Casas Baamonde, Madrid 2018.
- Font i Llovet T., *Artículo 134*, [w:] *Comentario mínimo a la Constitución Española*, red. S. Muñoz Machado, Madrid 2018.
- Lozano-Miralles J., *Gobierno y Administración. Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales*, [w:] *El Sistema Constitucional Español*, red. S. Gambino, J.L. Miralles, F. Puzzo, J.J. Ruiz Ruiz, Madrid 2019.
- Lozano-Miralles J., *Las Cortes Generales. Organización y funciones*, [w:] *El Sistema Constitucional Español*, red. S. Gambino, J.L. Miralles, F. Puzzo, J.J. Ruiz Ruiz, Madrid 2019.
- Mołdawa T., *System konstytucyjny Hiszpanii*, Warszawa 2012.
- Perez Serrano N., *Artículo 87, 88*, [w:] *Comentario mínimo a la Constitución Española*, red. S. Muñoz Machado, Madrid 2018.
- Santamaría Pastor J.A., *Artículo 88*, [w:] *Comentarios a la Constitución*, red. F. Garrido Falla, Madrid 2001.