



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the **University of Silesia in Katowice**

Title: Rząd hiszpański jako prawodawca

Author: Jan Iwanek

Citation style: Iwanek Jan. (2018). Rząd hiszpański jako prawodawca. W: A. Czyż, S. Kubas (red.), "Na drodze do wyjaśnienia problemów politycznych : księga jubileuszowa ofiarowana profesorowi Markowi Barańskiemu" (S. 321-335). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Rząd hiszpański jako prawodawca*

Rola rządu hiszpańskiego w stanowieniu prawa nie odbiega zasadniczo od typowej dla władzy wykonawczej w demokracjach parlamentarnych¹. Funkcja ta realizowana jest na kilku płaszczyznach: inicjowania postępowania legislacyjnego w parlamencie, uczestnictwa w sankcjonowaniu ustaw przez monarchę (kontrasygnata), wydawania aktów prawnych reglamentacyjnych (wykonawczych), a także stanowienia, pod pewnymi warunkami, aktów prawnych o randze ustawy. Poza tymi uprawnieniami o bezpośrednim charakterze znajdujemy cały szereg innych, które pośrednio wpływają na proces stanowienia prawa i jego treści. Należy wymienić w szczególności prawo kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, zasięganie opinii Rady Stanu oraz udział rządu w kwalifikowaniu złożonych inicjatyw wspólnot autonomicznych, a także inicjatyw ludowych, i ewentualnym kierowaniu ich pod obrady parlamentu. Podstawą prawną dla wykonywania tej funkcji i zadań jest przede wszystkim Konstytucja z 29 grudnia 1978 roku².

* Niniejszy tekst stanowi tłumaczenie artykułu J. IWANEK: *Spanish Government as Lawmaker*. „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*” 2017, nr 19.

¹ Na temat postępowania legislacyjnego w Polsce w ujęciu całościowym, prawnokonstytucyjnym por.: J. IWANEK: *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii*. W: *Postępowanie ustawodawcze*. Red. E. ZWIERZCHOWSKI. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 1993, s. 77–104; IDEM: *Procedura legislacyjna w Hiszpanii*. „*Przegląd Sejmowy*” 1997, nr 3, s. 64–80; T. MOŁDAWA: *System konstytucyjny Hiszpanii*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2012, s. 99–113.

² Constitución Española de 1978. Boletín Oficial del Estado (dalej: BOE) núm. 311 de 29 de Diciembre de 1978.

Warto przypomnieć, że jej przygotowanie, treść, sposób uchwalenia i wejście w życie odpowiadało najwyższym standardom demokratycznym. Konstytucja była zasadniczym elementem prawnoustrojowej transformacji demokratycznej Hiszpanii po śmierci (20 listopada 1975 roku) generalissimusa, szefa państwa (*Jefe del Estado*), wodza (*Caudillo*), regenta i szefa rządu w latach 1939–1973 (z własnej nominacji na wszystkich stanowiskach) Francisco Paulino Hermenegildo Teódulo Franco y Bahamonde Salgado Pardo. Została poprzedzona ustawą z 4 stycznia 1977 r. o reformie politycznej³ (uchwalono ją po zatwierdzeniu w drodze referendum z 15 grudnia 1976 roku). Ten niezwykle istotny akt prawny nie tylko kończył okres dyktatury, ale i tzw. kontrolowanego otwarcia (*apertura*) „oświeconych” frankistów w okresie rządów premiera (*Presidente del Gobierno de España*) Carlosa Ariasa Nawarro, ostatniego mianowanego przez *Caudillo*. Ustawa o reformie politycznej – licząca jedynie pięć artykułów, deklarowała zasadę suwerenności narodu, supremację ustawy, powrót do parlamentaryzmu dwuizbowego, wolnych wyborów, ochronę praw podstawowych (*habeas corpus*), referendum oraz powierzenie rządowi zorganizowania pierwszych wolnych wyborów i prawo wniesienia projektu konstytucji. Wyraźnie wprowadzała zasadę współdziałania władzy wykonawczej (króla i rządu) z Korteżami, aczkolwiek nie odnosiła się do kwestii odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem, jak też wprost do zasady podziału władzy. Zgodnie z obowiązującym wówczas jeszcze prawem ustrojowym państwa, w ustawie tej używa się frankistowskiej nazwy Kortezy Hiszpańskie (*Cortes Españolas*), zmienionej w Konstytucji na Kortezy Powszechnie (*Cortes Generales*). Niemniej jednak można skonstatować, że nastąpiło w ten sposób pierwsze znaczące osłabienie ustrojowej pozycji rządu w stosunku do okresu frankizmu.

Regulacje konstytucyjne dotyczące rządu, w kontekście interesujących nas zagadnień zawarte są w szeregu przepisów. Choć rozdział IV „O rządzie i administracji” został wydzielony i dotyczy wprost rządu, to poza sformułowaniem zawartym w art. 97, iż rządowi przysługuje prawo stanowienia przepisów wykonawczych (*potestad reglamentaria*) „w zgodzie z Konstytucją i ustawami”, innych regulacji tu nie znajdujemy. Zostały one zawarte w kolejnych rozdziałach, a w szczególności w rozdziale II „O Koronie” (art. 64), w rozdziale III „O Korteżach Powszechnych” (art. 87.1–2, art. 88, art. 92.2, art. 95.2), w rozdziale V „O stosunkach między rządem a Korteżami Powszechnymi” (art. 116.3), w rozdziale VII „O gospodarce i skarbie” (art. 131.2, art. 134, art. 135), w rozdziale VIII „O organizacji terytorialnej państwa” (art. 151.2, art. 153, art. 155), a także w rozdziale XI „O Trybuna-

³ Ley 4 de Enero 1977, núm. 1/77 (Jefatura del Estado) para la reforma política. BOE núm. 4 de 5 de Enero 1977.

le Konstytucyjnym” (art. 161.2, art. 162.1). Są to niewątpliwie krótkie, choć o kardynalnym znaczeniu regulacje, których rozwinięcie znajdujemy w regulaminach Kongresu Deputowanych i Senatu, a także w szeregu ustaw organicznych rozwijających wprost przepisy Konstytucji.

Inicjatywa ustawodawcza w Hiszpanii nie ma charakteru indywidualnego uprawnienia osobowego. Potoczne pojęcie projektu ustawodawczego nie odpowiada słownictwu konstytucyjnemu. Hiszpańska Konstytucja rezerwuje to pojęcie wyłącznie dla inicjatywy ustawodawczej rządu (*proyecto*), co oczywiście nie oznacza i nie może oznaczać, że jest to jedyny organ uprawniony do korzystania z inicjatywy ustawodawczej. Inne pojęcia takie jak szkic (*borrador*), projekt wstępny (*anteproyecto*) czy propozycja ustawodawcza (*proposición*) można oczywiście *sensu largo* potocznie rozumieć jako projekty lub ich wersje nieostateczne, ale jednak to zróżnicowane słownictwo w istocie wiąże się ze zróżnicowanymi skutkami prawnymi. Przy zastosowaniu kryteriów prawnokonstytucyjnych tylko taka postać inicjatywy ustawodawczej zobowiązuje uprawniony organ do jej rozpatrzenia, która formalnie jest projektem, a także, pod pewnymi warunkami, propozycją. We wskazanym przepisie art. 87.1 Konstytucji Hiszpanii czytamy, że „inicjatywa ustawodawcza przysługuje rządowi, Kongresowi i Senatowi [...]”, co oznacza, ni mniej, ni więcej, że posiadają ją jedynie organy kolegialne (nie deputowani, nie senatorowie)⁴. Poza tym prawo inicjatywy przysługuje parlamentom wspólnot autonomicznych (art. 87.2) i grupie obywateli (inicjatywa ludowa) nie mniejszej niż 500 tys. osób. Jednak w tych przypadkach konieczna jest wcześniejsza aprobata, przed wniesieniem pod obrady Kongresu, rządu albo prezydium Kongresu (inicjatywa pośrednia). Rząd korzysta zatem nie tylko z prawa wnoszenia własnych projektów, ale także może opiniować, czyli wpływać na podjęcie procedury tych dwóch wskazanych inicjatyw pośrednich.

Konstytucja posługuje się dwoma pojęciami na określenie egzekutywy: rząd (*Gobierno*) i rada ministrów (*Consejo de Ministros*). Rozróżnienie to nie jest przypadkowe. Nie są to bowiem pojęcia tożsame. Rząd jako organ kolegialny musi funkcjonować i podejmować decyzje zgodnie z określoną procedurą, co stanowi warunek skutecznego korzystania z prawa inicjatywy umożliwiającej wniesienie projektu ustawodawczego. W Konstytucji wielokrotnie, także w tytułach rozdziałów, używa się pojęcia „rząd”, gdy tym-

⁴ Odmienne określono to w projekcie wstępnym konstytucji, w którym zaproponowano przyznanie prawa inicjatywy deputowanym wraz z pozbawieniem Senatu prawa wnoszenia bezpośrednio projektów. Było to niewątpliwie odwołanie do konstytucji niemieckiej z 1949 roku, czyli wnoszenia ich za pośrednictwem rządu (tzw. inicjatywa wiązana). Por. *Anteproyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes. BOE núm. 44, 5 de Enero de 1978.*

czasem pojęcie „rada ministrów” używane jest w przepisach szczegółowych. Przykładowo, art. 88 stanowi, że „Projekty ustawodawcze będą zatwierdzone w Radzie Ministrów, która przedłoży je w Kongresie”. Manuel Aragón pisze, że „[...] rząd i Rada Ministrów to nie są organy tożsame. Rząd posiada inicjatywę ustawodawczą realizowaną poprzez Radę Ministrów”⁵. Rząd jest zatem uznany za organ polityczny, gdyż pochodzi z większości parlamentarnej, gdy tymczasem Rada Ministrów jest organem normatywnie uregulowanym przez Konstytucję, jak pisze Luis Sánchez Agesta, który podejmuje uchwały prawne wiążące administrację i obywateli, rząd natomiast „jako organ polityczny posiada pewną cechę organizacji nieformalnej”⁶. Kolejne różnice dotyczą składu osobowego, a także istotnej okoliczności związanej z prawem monarchy do przewodniczenia posiedzeniom Rady Ministrów (art. 62.g). Co prawda trafnie zauważa Eduardo Entrena Cuesta, pisząc, że „wystarczy obstawać przy tym, że takie przewodniczenie służy jedynie uzyskaniu informacji, bez uczestnictwa w podejmowaniu decyzji”⁷, niemniej monarcha został uznany jako moderator (art. 56.1) mający służyć i przyczyniać się „regularnemu funkcjonowaniu instytucji”. Ta rola monarchy jest niedookreślona, a nierzadko w literaturze przedmiotu wręcz wykpiwana⁸, jednak jej rzeczywista ocena musi polegać na odwołaniu się do praktyki.

Postępowanie rządowe w sprawie przygotowania i wniesienia projektu poddane jest określonej procedurze. Choć nie istnieje ogólna zasada formalizowania organizacji prac rządu, to nie oznacza, że nie stosuje się określonych procedur. Stosowany jest tryb postępowania administracyjnego, który umożliwia wszystkim ministrom, z odpowiednim wyprzedzeniem, zapoznanie się z założeniami projektu i jego wersją przedwstępną, przeprowadzenie konsultacji międzyministerialnych, wprowadzeniem poprawek autorskich przed skierowaniem go formalnie na posiedzenie Rady Ministrów. Dla tych celów utworzono w strukturze rządu *Ministerio de la Presidencia* (odpowiednik urzędu rady ministrów), które było kilkakrotnie reorganizowane. W 1986 roku przekształcono je w ministerstwo do spraw kontaktów z Kortezami i kancelarii rządu (*Ministerio de las Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno*), by w 1993 roku powrócić do poprzedniej formuły. W okresie rządów Partii Ludowej (po 2011 roku) powołano *Ministerio de*

5 M. ARAGÓN: *La iniciativa legislativa*. „Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense” 1986–1987, núm. 72, s. 81.

6 L. SÁNCHEZ AGESTA: *El Gobierno, la función del Gobierno y de la Administración*. W: *Comentarios a las leyes políticas, Constitución Española de 1978*. Vol. 8. Ed. O. ALZAGA VILLAAMIL. Madrid, Cortes Generales, 1985, s. 10.

7 *Comentarios a la Constitución*. Ed. F. GARRIDO FALLA. Madrid, Civitas, 1985, s. 995.

8 Por. przykładowo J. DE ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*. Vol. 1. Barcelona, Labor, 1984, s. 35.

la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, do którego zadań należało i należy, między innymi, koordynacja pracami prawodawczymi rządu.

Uprawnienia rządu w tej materii nie wyczerpują się wraz z możliwością wnoszenia projektów ustaw organicznych i ustaw zwykłych, ale rozciągają się także na możliwość wnoszenia projektów nowelizacji konstytucji (art. 166), czyli tzw. inicjatywy w przedmiocie reformy konstytucyjnej. Rząd, występując w roli typowej dla rządów w systemach parlamentarno-gabinetowych, jako jedyny organ konstytucyjny nie jest ograniczony co do materii projektów ustawodawczych.

Korzystanie przez rząd z prawa inicjatywy ustawodawczej posiada jednak racjonalne i uzasadnione ograniczenie. Jest nim Rada Stanu (*Consejo de Estado*)⁹. Rada należy do organów konstytucyjnych, a stanowi o niej krótko art. 107 Konstytucji (w rozdziale o rządzie i administracji), jako o organie konsultacyjnym rządu. Jest to zatem organ administracyjny, który jednak nie mieści się w hierarchicznej strukturze organów administracyjnych. Jednoznacznie rozstrzygnął to Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „Rada Stanu nie jest częścią administracji aktywnej”. Wręcz przeciwnie, jest organem z autonomią organiczną i funkcjonalną, gwarantującą jej obiektywizm i niezależność. „Posiada w rzeczywistości charakter organu państwa o znaczeniu konstytucyjnym będącym w służbie państwa, którą sama konstytucja ustanawia”¹⁰. Jak to słusznie komentuje Ernesto García-Trevijano Garnica, „nie istnieje organ konsultacyjny prawdziwie niezależny, jeśli nie posiada stosownej autonomii, która pozwala na odrębność organizacyjną w realizacji swych zadań na rzecz administracji konsultowanej, jaką by ona nie była”¹¹. Rozwija taką argumentację były przewodniczący Rady (1985–1991) Tomás de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, pisząc: „naturalna funkcja Rady Stanu wynika z bezpośredniego powiązania z konstytucją. Oczywiście, że wszystkie organy administracyjne także są tak powiązane, ale w większości poruszają się w zhierarchizowanej strukturze z systemem zależności, podległości i lojalności. [...] ta sytuacja nie odnosi się do Rady Stanu, gdyż jest ona organem gwarancji legalności i możliwości decyzyjnych rządu w tym zakresie”¹². José María Villar y Romero dodaje: „Rada otrzymuje własną pro-

9 Szerzej na ten temat J. IWANEK: *Rada Stanu w Hiszpanii*. W: *Ustrój polityczny państwa, Polska, Europa, świat*. Red. S. SUŁOWSKI, J. SZYMANEK. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2013, s. 326–336.

10 STC 56/1990 de 29 de Marzo, BOE núm. 160 de 5 de Julio de 1990.

11 E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: *Posición institucional del Consejo de Estado*. „Revista de Administración Pública” 1999, núm. 122, s. 325.

12 T. DE LA QUADRA SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO: *El Consejo de Estado en un Estado social y democrático de derecho*. W: *Gobierno y administración en la Constitución*. Ed. J. ACOSTA SÁNCHEZ. Madrid, Tecnos, 1988, s. 232.

cedurę jako instytucja państwa. Nie identyfikuje się z resztą administracji¹³. Są to uwagi o kapitalnym znaczeniu, bo choć Rada jest organem konsultacyjnym rządu, to jej podstawy prawne pozwalają na zaliczenie jej do grupy organów konstytucyjnych o znaczącej autonomii. Rząd ma co prawda pewien wpływ na obsadę osobową, ale jest on ograniczony.

Skład Rady, określony Ustawą organiczną 3/1980 o Radzie Stanu¹⁴, został poszerzony w wyniku reformy przeprowadzonej na podstawie Ustawy organicznej 3/2004¹⁵. Przewodniczącego Rady swobodnie powołuje rząd (formalnie dekretem monarszym) spośród prawników o uznanym doświadczeniu i prestiżu, a jego kadencja nie jest określona. Członkowie (radcowie) zostali pogrupowani na trzy kategorie: radcowie stali (*consejeros permanentes*) powoływanych bez ograniczenia czasowego, radcowie *ex officio* (*consejeros natos*) i radcowie wybieralni (*consejeros electivos*). Ich kadencja wynosi 4 lata, a powołanie odbywa się w drodze rozporządzenia rządowego (formalnie monarszego). Radcami *ex officio* są prezesi królewskich akademii nauk, prokurator generalny, przewodniczący Rady Gospodarczej i Społecznej, szef Sztabu Generalnego, przewodniczący Rady Adwokackiej, przewodniczący Rady Legislacyjnej, dyrektor Centrum Studiów Politycznych i Konstytucyjnych, prezes Banku Centralnego, dyrektor służby prawnej państwa (*Abogado General del Estado*). Sprawują tę funkcję tak długo, jak pełnią wymienione urzędy. Byli premierzy, jeśli tylko wyrażą taką wolę, zostają dożywotnio radcami Rady – w literaturze określa się ich radcami dożywotnimi (*consejeros vitalicos*) *ex officio*. Warto zauważyć, że tych propozycji nie przyjęli Leopoldo Adolfo Suárez (premier w latach 1976–1981), Leopoldo Calvo-Sotelo (1981–1982) i Felipe Gonzáles (1982–1996). Natomiast dwaj kolejni zasiadali w Radzie: José María Aznar (premier w latach 1996–2004), który jednak po roku zrezygnował¹⁶, a także premier z ramienia PSOE José Luis Rodríguez Zapatero (2004–2011), który w 2015 roku czasowo zawiesił członkostwo w Radzie.

W art. 153 pkt b Konstytucji znajdujemy określenie dotyczące formy wyrażenia woli Rady jako podstawowego sposobu orzekania, a to poprzez użycie słowa „opinia” (*dictamen*). Po reformie doszła jeszcze możliwość wydawania

13 J.M. VILLAR Y ROMER: *El Consejo de Estado y su nueva regulación legal*. "Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid" 1980, núm. 4, s. 7.

14 Ley Orgánica 3/1980 de 22 de Abril de 1980 del Consejo de Estado. BOE núm. 100 de 25 de Abril de 1980.

15 Jak zauważa Ángel Sánchez, nowelizacja ta wynikała ze zmian w wielu instytucjach państwa i tworzenia w nich odmiennych urzędów i stanowisk. Dotyczyła także byłych premierów, ale między innymi dowódców wojskowych i dyrektora Służby Prawnej Państwa (*Abogado General del Estado*). Á.J. SÁNCHEZ NAVARRO: *Consejo de Estado, función consultiva y reforma constitucional*. Madrid, Reus, 2007, s. 213.

16 *Ibidem*, s. 211–212.

raportów i studiów. Literalnie opinie Rady możemy podzielić na dwie grupy: obowiązkowe – fakultatywne, a także wiążące – niewiążące. Choć w literaturze pojawia się także pojęcie opinii *quasi*-wiążącej (wiążących częściowo). Z powyższej regulacji wynika pozycja Rady jako organu niezależnego i niezawisłego. *Expresis verbis* znajdujemy to w przepisie art. 1 ust. 2 wspomnianej Ustawy organicznej: „Wykonuje funkcję konsultacyjną z zachowaniem niezależności organicznej i funkcjonalnej w celu gwarantowania jej obiektywizmu i niezależności w zgodzie z Konstytucją i ustawami”. Wyrażenie opinii następuje po głosowaniu. Po reformie w 2004 roku Rada wydaje także swoje raporty i informacje. Mają one charakter badawczy, studyjny i podejmowane są na wniosek premiera lub członków rządów, a także z własnej inicjatywy. W szczególności Rada może z własnej inicjatywy skierować do rządu wnioski wynikające z jej praktyki i doświadczenia. Określona procedura wyrażania woli Rady jako organu kolegialnego pozwala na zaliczenie jej – używając słów Ernesto Garcíá-Trevijano – do tzw. organów konsultacyjnych doskonałych, gdyż jest podejmowana w rezultacie szczegółowej procedury administracyjnej, stanowi jej jedyny wyraz woli, czyli ostateczny. Z tej racji Rada nie może być podobna innym, często spotykanym w resortach ciałom konsultacyjnym, które wydają w jednej sprawie kilka, nieraz konkurencyjnych, opinii pozwalających decydentowi na posłużenie się jedną z nich¹⁷. Rada jest często określana organem kontrolnym lub kontrolno-konsultacyjnym. „Nie jest przedmiotem kontroli konsultacyjnej – pisze Tomás de la Quadra Salcedo y Fernández del Castillo – ogólna polityka władzy, ale konkretne decyzje zawarte w projektach normatywnych i uchwałach, i do tego sprowadza się różnica między kontrolą parlamentarną lub kontrolą opinii publicznej, że nie są dyskutowane kwestie polityki jako takiej, ale konkretne projekty, chociaż w nich mogą być zawarte kierunki polityki rządowej”¹⁸.

Opinia Rady ma uwzględniać nie tylko przesłanki prawne, ale w swej ocenie powinna brać pod uwagę również „możliwości i użyteczności”, innymi słowy, badać sprawę także pod kątem celowości i zasadności (art. 2 ust. 1). Gerardo Garcíá Álvarez ten aspekt podkreśla bardzo mocno: „Pod względem procedury prawnej [wydawania opinii – J.I.] nie chodzi o opinię i raport wyłącznie prawny, ani też wyłącznie techniczny. Choć działalność Rady jest w podstawowym znaczeniu prawna, to musi brać pod uwagę administracyjną użyteczność, chociaż tylko wtedy gdy organ konsultowany o to wnosi,

17 E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: *La función consultiva de las administraciones públicas con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autonomías*. „Revista de Administración Pública” 1994, núm. 113, s. 134–135.

18 T. DE LA QUADRA SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO: *El Consejo de Estado en un Estado social y democrático de derecho*. W: *Gobierno y administración...*, s. 221.

jak również wówczas gdy uzna, że wymaga tego charakter sprawy¹⁹. Co do zasady opinie Rady nie są wiążące, chyba że z przepisów prawa wynika inaczej²⁰. Organ konsultowany musi wówczas tę konsultację przeprowadzić. Fakultatywne konsultacje natomiast podejmowane są na wniosek premiera, ministrów i szefów rządów wspólnot autonomicznych (art. 20 ust. 1). Konstytucja w art. 153.b obliuguje jedynie wydanie opinii w sprawach kontrolnych rządu wobec wspólnot autonomicznych, natomiast Ustawa organiczna 3/1980 zakres ten znacznie rozszerza. Na podstawie art. 21 i art. 22 ustawy (wraz z nowelizacją z 2004 roku) z plenum Rady albo z komisją stałą muszą być skonsultowane, w szczególności, projekty wstępne (*anteproyectos*)²¹ reformy konstytucyjnej, projekty ustaw związanych z traktatami, konwencjami lub porozumieniami międzynarodowymi – ponadto projekty dekretów ustawodawczych, a także projekty aktów wykonawczych dotyczących samej Rady Stanu.

Skutki wydawanych opinii i raportów Rady nie są proste do określenia. Wszak nie mamy, w większości przypadków, do czynienia z kontrolą *a posteriori*. Wskazałem już możliwe sformułowania, jakie organ stanowiący powinien zastosować: „w zgodzie z Radą Stanu” albo „po wysłuchaniu Rady Stanu”. Co prawda przepisy prawa dają Radzie możliwość wydawania opinii *a posteriori*, choćby po to, by uzasadnić stanowisko rządu w postępowaniu w Trybunale Konstytucyjnym, przeważają jednak opinie *ex ante*. Podział ten nie jest tożsamy z podziałem na opinie obligatoryjne i fakultatywne ani też z podziałem na opinie wiążące i niewiążące. Wprawdzie, co do zasady opinie Rady nie są wiążące, to jednak nie może ująć uwadze, że „opinia Rady jest wytworzona w rezultacie postępowania osadzonego w procedurze administracyjnej i jako autonomiczna nie jest możliwa już do podważenia”²². Innymi słowy, kierowanie się opinią przy stanowieniu aktu prawnego nie wyklucza co prawda możliwości zaskarżenia go, niemniej, co należy podkreślić, opinia taka brana jest pod uwagę w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym albo przed Sądem Najwyższym. Znacznie uprawdopodobnia to utrzymanie legalności zaskarżonego aktu prawnego. Opinie te są bowiem przesłankami w kształtowaniu się orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Nie ulega zatem wątpliwości, że udział

19 G. GARCÍA ALVAREZ: *Función consultiva y procedimiento Régimen de los dictámenes del Consejo de Estado*. Valencia, Tirant lo Branch, 1997, s. 38.

20 Przyjęcie albo nie przyjęcie opinii Rady skutkuje zastosowaniem odrębnej formy: 1) jeśli organ przyjmuje opinię (obligatoryjnie albo dobrowolnie) opatrzone jest to sformułowaniem „w zgodzie z Radą Stanu”; 2) w razie jej nieprzyjęcia ze sformułowaniem „po wysłuchaniu Rady Stanu”.

21 Pojęcia dotyczące hiszpańskiego postępowania ustawodawczego por. J. IWANEK: *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii*. W: *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 106 i nast.

22 E. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: *La función consultiva...*, s. 140.

Rady Stanu w tworzeniu prawa z inicjatywy rządu w istotny sposób wpływa na jakość legislacji, utrzymanie reguł demokratycznego państwa prawnego, ale – co jest niezmiernie ważne – kształtuje także doktrynę prawoadministracyjną, tak istotną w procesie decyzyjnym organów administracyjnych i orzecznictwie sądownictwa administracyjnego.

Ustawy uchwalone przez Kortezy z oczywistych względów podlegają promulgacji. W tradycji hiszpańskiej monarcha posiadał prawo weta (przykładowo w konstytucji z 1867 roku). Konstytucja z 1978 roku przyznaje jedynie Senatowi prawo weta zawieszającego. Udział monarchy jest zatem w tej procedurze czysto formalny i ceremonialny. Artykuł 62.a Konstytucji stanowi, że monarcha „sankcjonuje i promulguje ustawy”²³, a w art. 91 określa się termin piętnastodniowy do nadania sankcji i promulgacji ustaw i zarządzenia ich natychmiastowej publikacji. Zastanawiać musi współwystępowanie prawa sankcji i promulgacji jako uprawnienie tego samego organu. Tym bardziej że mowa jest również o zarządzeniu publikacji. Zapewne z tej przyczyny Jorge de Esteban i Luis López Guerra uważają, że w tym przypadku sankcja jest równoważna promulgacji²⁴. Wynika stąd jasno, że udział władzy wykonawczej, monarchy i rządu, który wszak musi kontrasygnować akt sankcji i promulgacji, jest czysto formalny. Nie ma możliwości jakiegokolwiek odmowy czy powstrzymywania się od procedury ratyfikacyjnej uchwalonej ustawy. Jest to zresztą pogląd, który dominuje w literaturze, ale znajdujemy i zdania odrębne. Argumentacja ta polega na przywołaniu treści ślubowania monarchy przed objęciem tronu²⁵, ale także – i to wydaje się poważniejsze – na potwierdzeniu w akcie sankcji i promulgacji spełnienia wymogów formalnych procedury legislacyjnej. Wspomniani autorzy Jorge de Esteban i Luis López Guerra wręcz piszą, że monarcha może w przypadku zaistnienia braków formalnych powstrzymać się od nadania sankcji ustawie. Trafnie jednak wywodzi Juan J. Solozabal, że to rząd jako organ kontrasygnujący przejmuje całkowitą odpowiedzialność za ewentualne uchybienia²⁶ i tym samym monarcha nie ma możliwości zakwestionowania woli ustawodawczej parlamentu, jeśli procedury zostały dopełnione.

23 Konstytucja używa typowego dla monarchii określenia „sankcjonuje”, a nie republikańskiego określenia „podpisuje”.

24 POR. J. DE ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA: *El régimen constitucional...*, s. 38.

25 Warto w tym miejscu przywołać fakt, że Juan Carlos, obejmując tron i urząd głowy państwa, składał ślubowanie, przysięgając na zasady frankistowskiego Ruchu Narodowego (*Movimiento Nacional*) przed obliczem frankistowskich Kortezów Hiszpańskich, a nie Kortezów Powszechnych.

26 J. SOLOZABAL ECHAVARÍA: *Sobre la sanción de la ley en el ordenamiento constitucional español*. „Revista Jurídica de Castilla-La Mancha” 1987, núm. 1, s. 131.

Stosownie do art. 97 Konstytucji stanowiącego, że rządowi przysługuje „władza reglamentacyjna” (*potestad reglamentaria*), oznacza ni mniej, ni więcej konstytucyjne prawo rządu do wydawania aktów prawnych umownie zwanych aktami wykonawczymi. W hiszpańskim oficjalnym nazewnictwie mowa jest o rozporządzeniach (*decretos*) i zarządzeniach (*ordenes*), pamiętając, że z racji pozycji monarchy jako głowy państwa (*Jefe del Estado*) dekrety są z nazwy dekretami królewskimi. Artykuł 62.f stanowi, że monarcha ma prawo „wydawania dekretów przyjętych przez Radę Ministrów”. W Hiszpanii, jak i w wielu innych państwach, toczyła się debata konstytucjonalistów i administratywistów na temat zakresu swobody rządu w tej materii. Nie czas w tej publikacji na szczegółową relację tej polemiki naukowej²⁷, niemniej należy wskazać na stanowiska wydające się dominującymi. Jest oczywiste, że rząd ma prawo do stanowienia przepisów wykonawczych na podstawie delegacji ustawowej, a także korzysta z prawa domniemania kompetencji do wydania takich przepisów nawet w przypadku braku wyraźnej delegacji. Jest to przecież powiązane z wykonywaniem woli prawnej *normatodawcy* parlamentarnego w celu usunięcia stanu *intra legem*. Poza jednak tą sferą pozostaje zakres *praeter legem*, nieuregulowany uprzednią ustawą, czyli bez możliwości powołania się na przepisy ustawy. Wykonywanie funkcji władzy reglamentacyjnej wynika bowiem z prawa rządu do kierowania administracją cywilną i wojskową. Szczególnie w sprawach organizacji wewnętrznej tych administracji. Dlatego przekonujące są argumenty, że rządowi przysługuje pozaustawowe prawo do stanowienia tego typu aktów normatywnych. Wskazany Javier García Fernández określa to, zresztą nie jako jedyny, „niezależną władzą normatywną” i „władzą reglamentacyjną w celu rozwinięcia prawa ustawowego”²⁸. Juan José Solozábal Echavarría jednoznacznie wiąże pozaustawowe prawo rządu do stanowienia aktów reglamentacyjnych, poprzez które określa się organizację wewnętrzną administracji. Są to tzw. akty zewnętrzne ustawy (*ad extra*) stanowione przez szefa rządu w celu tworzenia, modyfikowania i znoszenia organów wewnątrz ministerialnych oraz ich regulaminów wewnętrznych²⁹.

„Ustawodawstwo dekretowe” to kolejna bardzo ważna sfera aktywności prawodawczej rządu. Stanowienie ustaw jedynie w znaczeniu materialnym na podstawie Konstytucji polega na korzystaniu z dwóch możliwości. Pierwsza to klasyczna formuła: ustawa ramowa – dekret. Druga może być wydana

27 Dla przykładu, por. J. GARCÍA FERNÁNDEZ: *El Gobierno en acción*. “Cuardenos y debates” 1995, núm. 57, s. 226 i nast.

28 Por. *ibidem*, s. 230.

29 *El Gobierno: problemas constitucionales*. Ed. M. ARACÓN REYES, Á.J. GÓMEZ MONTORO. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2005, s. 97.

w sytuacji nadzwyczajnej, pilnej potrzeby i ma charakter tymczasowy. Artykuły 82 i 83 umożliwiają Korteżom uchwalenie ustawy ramowej (*ley de bases*), na podstawie której rząd otrzymuje delegację do wydania aktu normatywnego o randze ustawy – dekretu ustawodawczego (*decreto legislativo*). Przedmiotem delegacji nie mogą być materie zastrzeżone dla ustaw organicznych, zaś ustawa ramowa powinna wyraźnie określać przedmiot, zakres, zasady i kryteria przyszłego dekretu. Jest to niezmiernie ważne zastrzeżenie, gdyż uniemożliwia zmiany ustrojowe na takiej podstawie. Delegacja parlamentarna nie może być przyznana na czas nieokreślony, nie może być też scedowana (zgodnie z regułą *delegata potestas non delegatur*). Podlega kontroli sądowej, a ponadto kontroli parlamentarnej co do zgodności dekretu z ustawą ramową. Do wydania opinii w tej materii upoważniona jest Rada Stanu, nie mówiąc już o możliwości zaskarżenia dekretu do Trybunału Konstytucyjnego³⁰. Liczba wydanych w tym trybie dekretów nie jest jednak imponująca.

Drugą możliwością jest wydawanie dekretów–ustaw (*decreto-ley*). Podobnie jak w przypadku dekretów ustawodawczych pierwowzory takich aktów prawnych znajdujemy w konstytucjonalizmie hiszpańskim ok. połowy XIX wieku. Przewidywała je także konstytucja II Republiki z 1931 roku, choć tylko w sytuacjach gdy Kortezy nie obradowały. W okresie frankizmu były bardzo popularną formą stanowienia prawa. Na podstawie art. 86 Konstytucji rząd jest upoważniony, w przypadku nadzwyczajnej i pilnej potrzeby, do wydawania dekretu–ustawy, jednak nie może on regulować podstawowych instytucji państwa, obowiązków, praw i wolności obywatelskich, prawa wyborczego oraz systemu prawnego wspólnot autonomicznych. Podlegają one kontroli *ex post*. Kongres winien przystąpić do ich rozpatrzenia przed upływem 30 dni od wydania, a w drodze głosowania dotyczącego całości dekretu może je zatwierdzić, odrzucić albo też przekształcić w projekt ustawodawczy, a następnie uchwalić go w trybie uproszczonym jednego czytania.

Rządy hiszpańskie chętnie korzystały z tej drogi stanowienia prawa. W latach 1977–1986, a więc w okresie transformacji i stabilizacji nowego ustroju, wydano ich aż 180. Zostało to zresztą uznane przez Trybunał Konstytucyjny. Zdaniem Trybunału, ocena, czy zachodzi przesłanka nadzwyczajności i pilności, jest oceną polityczną, a tym samym nie może określać kryteriów zasadności czy ich braku korzystania z tej możliwości stanowienia prawa³¹.

30 Trybunał Konstytucyjny uznał, że dekrety ustawodawcze są szczególną formą ustawodawstwa zwykłego i powinny przede wszystkim podlegać ocenie sądownictwa powszechnego, w tym Sądu Najwyższego (Tribunal Supremo). Por. STC 29/1982 de 31 de Mayo. BOE núm. 153 de 28 de Mayo de 1982 i STC 51/1982 de 19 de Julio. BOE núm. 197 de 18 de Agosto de 1982.

31 Por. STC 29/1982 de 31 de Mayo. BOE núm. 153 de 28 de Mayo de 1982 oraz STC 111/1983 de 2 de Diciembre. BOE núm. 298 de 14 de Diciembre de 1983.

Jak píše przewodniczący Rady Stanu w latach 2004–2012 Francisco Rubio Llorente, zależy to od poparcia dekretu w parlamencie, a wydaje się go na ogół po to, by pominąć procedurę uproszczoną „jednego czytania”³². Na niebezpieczeństwo takiej praktyki zwraca jednak uwagę Ignacio A. Huarte-Mendicoa, twierdząc, że otwiera ona drogę do nieograniczonych możliwości rządu stanowienia prawa o randze ustawy, a tym samym pewnych zagrożeń dla pozycji parlamentu³³. Praktyka rządowa spotkała się z krytyką w literaturze. Przykładowo Joaguín García Morillo zaznacza, że „Rząd nie ponosi żadnej odpowiedzialności za wydanie dekretu–ustawy, jak też nie dotyczą go żadne ewentualne negatywne skutki kontroli ponad te, że nie ma możliwości realizowania swego programu politycznego w praktyce”³⁴. W praktyce też nierzadko zaskarżano dekrety do Trybunału Konstytucyjnego. Były także przyczyną burzliwych debat parlamentarnych.

Rząd, a konkretnie premier, posiada prawo kierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosków o stwierdzenie niekonstytucyjności ustaw (również aktów prawnych o randze ustawy, czyli własnych dekretów ustawodawczych i dekretów–ustaw), a także aktów prawnych i uchwał przyjętych przez organy wspólnot autonomicznych. Kontroli podlegają też regulaminy izb parlamentarnych i podpisane umowy międzynarodowe. W pierwszej grupie mieszczą się także statuty wspólnot autonomicznych (statuty są ustawami organicznymi) i pozostałe ustawy organiczne. Ten rodzaj kontroli może mieć charakter prewencyjny albo następczy. W drugiej grupie znajdują się ustawy zwykłe i akty prawne rządu o randze ustawy (kontrola następcza). W trzeciej – regulaminy izb parlamentarnych, jak również regulaminy parlamentów wspólnotowych. Do ostatniej zalicza się kontrolę aktów normatywnych, w tym ustaw, wspólnot autonomicznych, a także ich uchwał³⁵. Stwarza to oczywiście dla rządu możliwości inicjowania procedur kontrolnych, które w efekcie mogą skutkować zmianami w procedowanych albo już obowiązujących aktach prawnych, a tym samym odgrywać istotną rolę w procesie prawodawczym. Należy mieć także na uwadze, że rządy hiszpańskie, w praktyce monopartyjne, miały i mają ograniczony wpływ na wybór sędziów Trybunału. Rząd należy co prawda do tych organów, które mogą

32 F. RUBIO LLORENTE: El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las Fuentes de derecho. “Revista Española de Derecho Constitucional” 1986, núm. 16, s. 105.

33 I.A. HUARTE-MENDICOA: *Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español*. “Revista de Administración Pública” 1985, núm. 106, s. 118, 122–123.

34 J. GARCÍA MORILLO: *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid, Congreso de Diputados, 1985, s. 219.

35 Por. E. ÁLVAREZ CONDE: *Curso de derecho constitucional*. Vol. 2. Madrid, Tecnos, 2005, s. 376–377.

proponować sędziów Trybunału Konstytucyjnego³⁶, ale w praktyce to jego uprawnienie nie kumuluje się z wyborem sędziów przez dwie izby parlamentu. Mogłoby tak być, gdyby rządy cieszyły się wystarczającym poparciem większości izb. Jednak wymóg większości 3/5 w głosowaniu nad wyborem sędziów, zarówno w Kongresie Deputowanych, jak i w Senacie, jest w praktyce na tak wysokim poziomie, że skutecznie uniemożliwia jednej partii obsadzenie większości składu Trybunału. Z reguły wymuszało to zawieranie porozumień między partiami o reprezentacji parlamentarnej, co zresztą nieraz skutkowało opóźnieniami w powołaniu nowych sędziów³⁷. Tym samym nie było możliwe, by jedna partia, partia rządząca, mogła obsadzić aż 10 (4+4+2) z 12 stanowisk sędziowskich.

Hiszpański Trybunał Konstytucyjny, jak również Rada Stanu cieszą się opinią ważnych, konstytucyjnych i niezależnych organów państwa stojących na straży przestrzegania zasad i reguł demokratycznego państwa prawa, a ewentualne zarzuty co do ich polityczności rozumianej jako podporządkowanie aktualnie rządzącym są niespotykane.

Bibliografia

Akty prawne

- Anteproyecto de Constitución. Boletín Oficial de las Cortes núm. 44 de 5 de Enero de 1978.
- Constitución Española de 1978. Boletín Oficial de Estado núm. 311 de 29 de Diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 3/1980 de 22 de Abril de 1980 del Consejo de Estado. Boletín Oficial de Estado núm. 100 de 25 de Abril de 1980.
- Ley 4 de Enero 1977, núm. 1/77 (Jefatura del Estado) para la reforma política. Boletín Oficial de Estado núm. 4 de 5 de Enero 1977.
- STC 29/1982, de 31 de Mayo. Boletín Oficial de Estado núm. 153 de 28 de Mayo de 1982.
- STC 51/1982 de 19 de Julio. Boletín Oficial de Estado núm. 197 de 18 de Agosto de 1982.
- STC 111/1983 de 2 de Diciembre. Boletín Oficial de Estado núm. 298 de 14 de Diciembre de 1983.
- STC 56/1990 de 29 de Marzo 1990. Boletín Oficial de Estado núm. 160 de 5 de Julio de 1990.

³⁶ Sędziowie hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego są powoływani przez monarchę (akt czysto formalny) na wniosek Kongresu Deputowanych (4 sędziów) i Senatu (4 sędziów) większością 3/5, rządu (2 sędziów) i Najwyższej Rady Władzy Sądowniczej (2 sędziów).

³⁷ Wskazuje to wyraźnie były sędzia Trybunału i jego wiceprzewodniczący Francisco Rubio Llorente. Por. F. RUBIO LLORENTE: *La forma del poder, estudios sobre la Constitución*. Vol. 3. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, 2013, s. 1397–1399.

Opracowania zwarte

- ÁLVAREZ CONDE E.: *Curso de derecho constitucional*. Vol. 2. Madrid, Tecnos, 2005.
- El Gobierno, problemas constitucionales*. Ed. M. ARAGÓN REYES, Á.J. GÓMEZ MONTORO. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2005.
- Enciclopedia Jurídica Básica*. Vol. 1. Madrid, Civitas, 1995.
- GARCÍA MORILLO J.: *El control parlamentario del Gobierno el ordenamiento español*. Madrid, Congreso de Diputados, 1985.
- GARRIDO FALLA F.: *Comentarios a la Constitución*. Madrid, Civitas, 1985.
- IWANEK J.: *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii*. W: *Postępowanie ustawodawcze*. Red. E. ZWIERZCHOWSKI. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 1993.
- IWANEK J.: *Rada Stanu*. W: *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat*. Red. S. SUŁOWSKI, J. SZYMANEK. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2013.
- LÓPEZ GUERRA L.: *El régimen constitucional español*. T. 1. Barcelona, Labor Universitaria, 1984.
- MOŁDAWA T.: *System konstytucyjny Hiszpanii*. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2012.
- DE LA QUADRA SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO T.: *El Consejo de Estado en un Estado social y democrático de derecho*. W: *Gobierno y administración en la Constitución*. Ed. J. ACOSTA SÁNCHEZ. Madrid, Tecnos, 1988.
- SÁNCHEZ AGESTA L.: *El Gobierno, la función del Gobierno y de la Administración*. W: *Comentarios a las leyes políticas, Constitución Española de 1978*. Vol. 8. Ed. O. ALZAGA VILLAAMIL. Madrid, Cortes Generales, 1985.
- SÁNCHEZ NAVARRO A.J.: *Consejo de Estado, función consultiva y reforma constitucional*. Madrid, Reus, 2007.

Czasopiśmiennictwo

- ARAGÓN A.: *La iniciativa legislativa*. "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense" 1986–1987, núm. 72.
- GARCÍA FERNÁNDEZ J.: *El Gobierno en acción*. "Cuardenos y debates" 1995, núm. 57.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA E.: *Posición institucional del Consejo de Estado*. "Revista de Administración Pública" 1990, núm. 122.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA E.: *Efectos de la omisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado*. "Revista de Administración Pública" 1989, núm. 118.
- HUARTE-MENDICOA I.A.: *Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español*. "Revista de Administración Pública" 1985, núm. 106.
- MOŁDAWA T.: *Procedura legislacyjna w Hiszpanii*. „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3.
- RUBIO LLIORIENTE F.: *El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las Fuentes de derecho*. "Revista Española de Derecho Constitucional" 1986, núm. 16.
- SOLOZABAL ECHAVARÍA J.: *Sobre la sanción de la ley en el ordenamiento constitucional español*. "Revista Jurídica de Castilla-La Mancha" 1987, núm. 1.
- VILLAR y ROMERO J.M.: *El Consejo de Estado y su nueva regulación legal*. "Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid" 1980, núm. 4.



JAN IWANEK

Spanish Government as Lawmaker

ABSTRACT: The article presents constitutional law analysis of the Spanish government's role in the lawmaking process. The government's capacities in the following scopes are described: the initiation of legislative procedure, participation in the approval procedure (monarchical sanction), and the right to enact statutory legislative acts and regulatory (executive) acts. The role of the Council of State was depicted as an advisory body to the government in the lawmaking process, and the legal possibilities to initiate preventive and subsequent review by the Constitutional Tribunal.

KEY WORDS: Spain, government, legislative process