

Paulina Dudzik¹

Funkcje rządu w Królestwie Hiszpanii na gruncie Konstytucji z dnia 27 grudnia 1978 r.²

Słowa kluczowe: funkcje rządu, hiszpański system rządów

Keywords: functions of government, Spanish system of government

Streszczenie

Relacje między legislatywą a egzekutywą w Królestwie Hiszpanii zostały oparte na zasadach systemu parlamentarno-gabinetowego, w którym powoływany przez monarchę rząd musi cieszyć się zaufaniem organu przedstawicielskiego, gdyż ponosi przed nim polityczną odpowiedzialność. Egzystencja gabinetu zależy więc od poparcia większości parlamentarnej, co bynajmniej nie oznacza dominacji władzy ustawodawczej nad rządem. Konstytucja hiszpańska wypracowała bowiem model parlamentaryzmu zrationalizowanego poprzez ustanowienie procedur, które nie tylko faworyzują stabilność gabinetu, ale zapewniają także efektywne wypełnianie jego funkcji, na których analizie koncentruje się niniejszy artykuł. Ze względu na kompleksowość i wielowymiarowość zagadnienia autorka skupia się na kluczowych zadaniach i kompetencjach rządu. Wzorem wielu hiszpańskich opracowań dotyczących omawianej tematyki, w artykule została zachowana konstytucyjna systematyka ujęcia funkcji rządu w Królestwie Hiszpanii.

¹ Autorka jest absolwentką kierunku Prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Mail: pau.dudzik@gmail.com.

² Artykuł powstał na podstawie fragmentów pracy magisterskiej *Prawnoustrojowa pozycja rządu w Królestwie Hiszpanii na gruncie Konstytucji z dnia 27 grudnia 1978 r.* nagrodzonej I miejscem w III edycji konkursu „Przeglądu Prawa Konstytucyjnego” na najlepszą pracę magisterską z zakresu prawa konstytucyjnego i systemów politycznych w roku akademickim 2012/2013, której promotorem był dr hab. Sławomir Patyra.

Summary

Functions of the government in the Kingdom of Spain according to the Constitution of 27th December 1978

The relationship between the legislature and the executive in the Kingdom of Spain has been based on the principles of a parliamentary cabinet system, in which the government that is appointed by the monarch must enjoy the confidence of the representative body. Therefore, the existence of the cabinet depends on the support of a stable majority in parliament. However, it does not mean that the legislative branch dominates the government. The Spanish Constitution created the model of rationalised parliamentarism by establishing procedures that not only favour the cabinet stability, but also ensure the effective fulfilment of its functions, which are the subject of this article. Due to the complexity and multidimensionality of the issue, the article focuses on the key roles and competences of the government. Following the example of many Spanish papers on this subject, the author uses the constitutional classification of functions of the government in the Kingdom of Spain.

✱

I.

Analizując funkcje rządu, warto na wstępie zwrócić uwagę na realizację zasady podziału władzy w hiszpańskiej monarchii parlamentarnej. O ile nie ulega żadnej wątpliwości, iż władza ustawodawcza należy do dwuizbowych Korteżów Generalnych (*Cortes Generales*), a wymiar sprawiedliwości wykonywany jest przez sędziów (*Jueces y Magistrados*), o tyle skład egzekutywy nie jest oczywisty³. Teoretycznie należałoby przypisać władzę wykonawczą królowi (*Rey*) oraz rządowi (*Gobierno*) na czele z przewodniczącym (*Presidente del Gobierno*), którego kierownicza rola w gabinecie kształtowana jest na wzór kanclerski⁴. W hisz-

³ Art. 66 i art. 117 Konstytucji Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., *Constitución española de 27 de diciembre de 1978*, Boletín Oficial del Estado núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, dalej jako Konstytucja Hiszpanii. Tekst w języku polskim dostępny na stronie internetowej: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hiszpania.html> (30.10.2014).

⁴ Na temat silnej pozycji przewodniczącego Rządu i jego kompetencji zob. T. Mołda-wa, *Struktura i zasady funkcjonowania rządu Hiszpanii*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa*

pańskiej doktrynie dominuje jednak pogląd, iż ustrojowa pozycja monarchy nie mieści się w monteskiuszowskiej koncepcji trójpodziału władzy, gdyż przypisane mu funkcje mają głównie charakter symboliczny⁵. W kontekście tematu niniejszego artykułu kluczowy jest fakt, że monarchię parlamentarną w Królestwie Hiszpanii należy rozważać jako formę polityczną, w której monarcha w zasadzie nie posiada uprawnień do swobodnego podejmowania prawnie wiążących decyzji, tzw. *poderes jurídicos de libre ejercicio*⁶. W związku z tym władza wykonawcza koncentruje się w rządzie, co powoduje swoiste zanikanie dualizmu wewnątrz hiszpańskiej egzekutywy⁷. Monarcha jest zatem symbolem trwałości wspólnoty państwowej, a rząd kolegialnym centrum decyzyjnym reprezentującym aktualny układ sił politycznych.

Dla ścisłości dalszych rozważań warto jeszcze wyjaśnić, że zarówno Konstytucja, jak i ustawy posługują się dwoma terminami na określenie organu egzekutywy: „Rząd” (*Gobierno*) i „Rada Ministrów” (*Consejo de Ministros*). W literaturze przedmiotu pojawiają się wątpliwości co do znaczenia tych terminów ze względu na to, że Konstytucja Hiszpanii w art. 98 ust. 1 dopuszcza powołanie w skład gabinetu, oprócz przewodniczącego Rządu, wiceprzewodniczących i ministrów, także pozostałych członków, których może określić ustawa. Owa możliwość powołania innych członków rządu niż wskazani w Konstytucji prowokuje rozważania, czy oba terminy są tożsame, czy odnoszą się do różnych organów. Żadna obowiązująca ustawa nie powołuje jednak innych członków rządu niż wskazani w Konstytucji, a ustawa o Rządzie precyzuje jedynie, że gabinet pracuje kolegialnie jako Rada Ministrów, której posiedzenia zwołuje przewodniczący Rządu⁸.

we współczesnych systemach rządów, red. S. Bożyk, Białystok 2009, s. 293–294.

⁵ Pisali o tym m.in. M. Aragón Reyes, *Gobierno y forma de Gobierno: problemas actuales*, [w:] *El Gobierno. Problemas constitucionales*, red. M. Aragón Reyes, Á. J. Gómez Montoro, Madrid 2005, s. 30 oraz J. de Estéban, L. López Guerra, *El régimen constitucional español*, vol. 2, Barcelona 1982, s. 16.

⁶ M. Aragón Reyes, op.cit., s. 31–32.

⁷ Na temat trendu typowego dla współczesnych systemów parlamentarnych, polegającego m.in. na zanikaniu dualizmu wewnątrz władzy wykonawczej, zob. W. Brodziński, *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów: możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 40.

⁸ Art. 2 ust. 2 lit. g. i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 27 listopada 1997 r. o Rządzie, *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, Boletín Oficial del Estado núm. 285, de 28 de

Konstytucja Hiszpanii syntetycznie i konkretnie wylicza funkcje przypisane gabinetowi: „Rząd kieruje polityką wewnętrzną i zewnętrzną, administracją cywilną i wojskową oraz obroną państwa. Sprawuje funkcję wykonawczą i władzę reglamentacyjną zgodnie z Konstytucją i ustawami”⁹. Bez wątplenia omawiając wszystkie konstytucyjne zadania rządu, należy mieć świadomość, iż są one swoistym kompleksem funkcji, które ściśle się ze sobą łączą. W sensie ogólnym rząd jest powołany do określania kierunków polityki państwa – *la dirección política*. Przytoczony hiszpański termin definiuje funkcję przywództwa politycznego, której zakres jest uważany przez część autorów za niejednoznaczny i wymagający konkretyzacji. Niektórzy z nich dla opisanie tej funkcji używają dwóch określeń – orientacja i impuls¹⁰. Przywództwo polityczne polega bowiem na wyznaczaniu celów do osiągnięcia, czyli na orientowaniu polityki państwa w odpowiednim kierunku oraz na pobudzaniu do działania organów konstytucyjnych, aby za pomocą określonych środków urzeczywistniały wytyczone cele. Rząd wykonuje powierzone mu przez Konstytucję zadania, realizując program polityczny prezentowany przez przewodniczącego Rządu przed głosowaniem nad jego inwestyturą¹¹. Funkcja przywództwa opiera się w związku z tym na zaplanowanej polityce gabinetu, którą izba niższa Korteżów Generalnych (Kongres Deputowanych) akceptuje, wyrażając wotum zaufania premierowi¹².

II.

Dokładną analizę funkcji rządu, które zawierają się w konstytucyjnym kierowaniu polityką wewnętrzną, należy rozpocząć od przedstawienia znaczenia rządowej inicjatywy ustawodawczej, gdyż nie tylko w Hiszpanii, ale także w pozostałych współczesnych systemach parlamentarnych większość materiału legislacyjnego, który jest poddawany dyskusji w parlamencie,

noviembre de 1997, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-25336 (30.10.2014), dalej jako ustawa o Rządzie.

⁹ Art. 97 Konstytucji Hiszpanii.

¹⁰ J. L. Pérez Francesch, *El Gobierno. Tercera Edición*, Tecnos 1998, s. 85.

¹¹ J. C. Bueso, *El Gobierno y la Administración. Las relaciones del Gobierno y las Cortes Generales*, [w:] *Manual de derecho constitucional. Segunda Edición*, Madrid 2011, s. 291.

¹² J. L. Pérez Francesch, *op.cit.*, s. 87.

a następnie przez niego uchwalany, stanowią projekty ustaw złożone z inicjatywy rządu¹³. Zgodnie z art. 88 Konstytucji projekty ustaw są aprobowane w Radzie Ministrów, zatem prawo inicjowania procedury legislacyjnej przysługuje rządowi jako organowi kolegialnemu. Duże znaczenie ma także kwestia, iż gabinet wykonuje inicjatywę ustawodawczą w postaci projektów ustaw (*proyectos de ley*), pozostałe zaś podmioty – w formie wniosków ustawodawczych (*proposiciones de ley*)¹⁴. Różnica między projektami ustaw a wnioskami ustawodawczymi nie sprowadza się jedynie do kwestii terminologicznych, gdyż w początkowym stadium postępowania ustawodawczego występują pewne rozbieżności¹⁵. Zanim zostaną omówione, warto najpierw zwrócić uwagę na procedury rządowe, którym poddane są decyzje w przedmiocie wniesienia projektu ustawodawczego, uregulowane w art. 22 ustawy o Rządzie. Rada Ministrów wykonuje prawo inicjatywy ustawodawczej poprzez opracowanie, zatwierdzenie i przedłożenie projektu ustawodawczego Kongresowi Deputowanych, a w stosownych przypadkach Senatowi, razem z uzasadnieniem powodów oraz przedstawieniem motywów i przesłanek niezbędnych do zajęcia stanowiska przez parlament¹⁶. Proces przygotowania projektów rozpoczyna się w kompetentnym ministerstwie lub ministerstwach, gdzie są opracowywane tzw. przedprojekty (*anteproyectos*), którym towarzyszą raporty o potrzebie i okolicznościach ich przyjęcia oraz analiza ekonomiczna zawierająca szacunkowe koszty ich zaakceptowania. Są one następnie przedkładane Radzie Ministrów, która decyduje o dalszych formalnościach, w szczególności o konsultacjach i opiniach, a także terminach ich realizacji. W kontekście wstępnych projektów ustawodawczych rządu

¹³ J. Solé Tura, M. A. Aparicio Pérez, *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003, s. 113.

¹⁴ Oprócz rządu inicjatywę ustawodawczą posiadają Kongres Deputowanych i Senat. Konstytucja przewiduje także prawo wnoszenia propozycji ustawodawczych przez Zgromadzenia Wspólnot Autonomicznych oraz prawo inicjatywy ludowej obywateli w liczbie nie mniejszej niż pięćset tysięcy (art. 87 Konstytucji Hiszpanii).

¹⁵ T. Mołdawa, *Procedura legislacyjna w Hiszpanii*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4, s. 69.

¹⁶ Art. 88 Konstytucji Hiszpanii, art. 22 ust. 4 ustawy o Rządzie oraz art. 109 Regulaminu Kongresu Deputowanych z dnia 10 lutego 1982 r., *Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982*, Boletín Oficial del Estado núm. 55, de 5 de marzo 1982, [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/Reglam\(30.10.2014\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/Reglam(30.10.2014)), dalej jako Regulamin Kongresu Deputowanych.

nie sposób nie wspomnieć o roli Rady Państwa, która jest najwyższym organem doradczym rządu¹⁷. Pośród funkcji własnych Rady Państwa znajduje się, między innymi, wydawanie opinii nakazowych lub fakultatywnych do wstępnych projektów ustaw¹⁸.

Jak to już zostało zasygnalizowane, różnica między rządowymi projektami ustaw a wnioskami ustawodawczymi innych podmiotów nie sprowadza się jedynie do kwestii terminologicznych, ale wiąże się przede wszystkim z przebiegiem postępowania legislacyjnego. Projekty rządowe korzystają bowiem z wyraźnego uprzywilejowania, a sam rząd dysponuje możliwością kontrolowania przebiegu procesu ustawodawczego. Konstytucja Hiszpanii w art. 89 ust. 1 nadała pierwszeństwo projektom ustawodawczym rządu w debacie parlamentarnej. Projekty rządowe mogą być ponadto wycofane przez rząd w każdym czasie, do momentu ostatecznego rozstrzygnięcia przez obie izby, podczas gdy pozostałe podmioty mogą wycofać propozycje ustawodawcze jedynie do momentu poprzedzającego uchwałę izby o ich przyjęciu¹⁹. Kolejnym szczególnym uprawnieniem rządu w procesie ustawodawczym jest ustanowiona w art. 93 Regulaminu Kongresu Deputowanych możliwość wnioskowania o rozpatrywanie danej sprawy w postępowaniu przyspieszonym. Określenie procedury przyspieszonej należy oczywiście do regulaminów izb, jednak sama Konstytucja stanowi, iż w przypadku projektów uznanych za pilne termin, którym dysponuje Senat, ulega skróceniu z dwóch miesięcy do dwudziestu dni. Rząd może ponadto wnioskować o włączenie określonej sprawy do porządku obrad na zasadzie priorytetowej, jeżeli spełnione zostaną regulaminowe przesłanki postępowania, a niekiedy nawet bez ich spełnienia²⁰.

Pozostaje jeszcze kwestia zakresu inicjatywy ustawodawczej rządu, który pokrywa się z zakresem ustawy, czyli jest nieograniczony²¹. Rola inicjatywy

¹⁷ Art. 107 Konstytucji Hiszpanii.

¹⁸ Zob. A. Ollero, *Perspektywa parlamentarna interwencji hiszpańskiej Rady Państwa*, „Przeгляд Legislacyjny” 2008, nr 2(64), s. 45–51.

¹⁹ Art. 128 i art. 129 Regulaminu Kongresu Deputowanych.

²⁰ Art. 67 ust. 3 i ust. 4 Regulaminu Kongresu Deputowanych.

²¹ Jeśli chodzi o zagadnienie przedmiotu ustawy w Królestwie Hiszpanii, to trzeba mieć na uwadze regionalizację państwa, czyli jego podział na Wspólnoty Autonomiczne. W art. 149 Konstytucji został wskazany krąg spraw do wyłącznej kompetencji państwa. Wspólnotom Autonomicznym został co prawda przyznany własny zakres kompetencji (art. 148

ustawodawczej rządu dla sprawowania funkcji kierowania polityką państwa jest zatem niepodważalna, a jej stosowanie przyczynia się do optymalizacji procesu prawotwórczego. Nie ulega jednak wątpliwości, że kluczowe znaczenie rządowej inicjatywy ustawodawczej dla funkcji przywództwa jest szczególnie zauważalne w sprawach treści ekonomicznej, w których ustawa zasadnicza wyklucza inicjatywę parlamentarną. Zgodnie z Konstytucją rząd jest jedynym podmiotem uprawnionym do opracowywania i przedstawiania parlamentowi projektów planów rozwoju gospodarczego i społecznego mających na celu zaspokojenie potrzeb zbiorowych oraz pobudzenie wzrostu ekonomicznego²². Ponadto art. 134 Konstytucji stanowi, iż sporządzenie projektu budżetu państwa i jego przedłożenie parlamentowi należy do wyłącznej kompetencji rządu. Bez wątplenia opracowanie budżetu państwa jest jednym z podstawowych zadań rządu i stanowi niezbędny instrument do wypełniania funkcji kierowania polityką wewnętrzną kraju. Zgodnie ze wspomnianym art. 134 Konstytucji budżet państwa ma charakter roczny, obejmuje całość wydatków i dochodów publicznego sektora państwowego oraz określa kwotę ulg podatkowych, które dotyczą podatków na rzecz państwa. Rząd jest zobowiązany przedstawić projekt budżetu państwa Kongresowi Deputowanych co najmniej na trzy miesiące przed upływem poprzedniego roku budżetowego. Podczas rozpatrywania projektu budżetu państwa obowiązują ogólne reguły trybu ustawodawczego. W tym kontekście bardzo duże znaczenie ma ustęp piąty art. 134 Konstytucji stanowiący, iż po uchwaleniu budżetu państwa jedynie rząd może przedkładać projekty ustaw, które pociągają za sobą wzrost wydatków publicznych lub zmniejszenie dochodów przypadających na dany rok budżetowy. Ponadto dla rozpatrzenia wszelkich wniosków lub poprawek, które pociągają za sobą wzrost kredytów lub zmniejszenie wpływów budżetowych, jest wymagana zgoda rządu. Wypada zaznaczyć, iż mechanizm rządowej kontroli ma w tym wypadku charakter

Konstytucji), jednak również w sprawach należących do ich właściwości Kortezy Generalne mogą podjąć interwencję ustawodawczą w postaci tzw. ustaw harmonizujących. Wszystkie kwestie w obrębie kompetencji państwa (władz centralnych) mogą być zatem przedmiotem regulacji ustawowej. Por. T. Mołdawa, *Procedura...*, s. 69 oraz J. Iwanek, *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 105.

²² Art. 131 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Hiszpanii.

zgłoszenia skutecznego weta, gdyż gabinet może zablokować rozpatrzenie przez parlament takiego wniosku ustawodawczego czy poprawki.

Prawo inicjatywy ustawodawczej nie wyczerpuje rządowych kompetencji normatywnych będących głównym instrumentem kierowania polityką państwa. Wprawdzie Konstytucja Hiszpanii przyznaje władzę ustawodawczą Korteżom Generalnym, ale nie formułuje zasady wyłączności ustawodawczej parlamentu²³. W związku z tym w art. 82 przewiduje tzw. „ustawodawstwo delegowane” (*legislación delegada*). Korteży Generalne mogą przenieść na rząd władzę stanowienia aktów z mocą ustawy w zakresie określonych spraw, z wyłączeniem materii zastrzeżonych dla ustaw organicznych²⁴. Akty te noszą nazwę dekretów ustawodawczych (*decretos legislativos*). Delegacja dokonywana jest w drodze ustawy podstawowej (*ley de bases*), jeżeli jej przedmiotem jest wydanie tekstu szczegółowego (*texto articulado*), lub w drodze ustawy zwykłej (*ley ordinaria*), w przypadku gdy chodzi o ujęcie w jednym akcie wielu tekstów ustawowych. Konstytucja szczególnie podkreśla konieczność spełnienia wymogu konkretyzacji, jeśli chodzi o delegację udzieloną rządowi przez parlament. W żadnym wypadku nie może być ona dorozumiana albo udzielona na czas nieograniczony. Zakazana jest także subdelegacja na władze inne niż sam rząd. Konstytucja w art. 82 ust. 3 wskazuje ponadto, iż delegacja ustawodawcza wymaga określenia zakresu spraw oraz terminu jej wykonania. Po wydaniu aktu przez rząd, czyli wraz z jego publikacją, delegacja ulega wyczerpaniu. W przypadku gdy jej przedmiotem jest wydanie tekstu szczegółowego, ustawa podstawowa musi precyzyjnie wyznaczać zasięg delegacji, a także zasady i kryteria obowiązujące w trakcie jej wykonywania. Upoważnienie do ujednoczenia tekstów ustawowych określa natomiast zakres normatywny delegacji, a także wskazuje, czy sprowadza się ona do prostego zredagowania tekstu jednolitego, czy polega na uporządkowaniu, objaśnieniu i zharmonizowaniu tekstów ustawodaw-

²³ Art. 66 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii.

²⁴ Ustawami organicznymi są ustawy rozwijające prawa podstawowe i wolności publiczne, aprobujące statuty o autonomii i powszechny system wyborczy oraz dotyczące innych kwestii wyraźnie wskazanych w Konstytucji, takich jak ustroj sądownictwa czy też udzielenie upoważnienia do zawarcia traktatu, który przyznaje organizacji lub instytucji międzynarodowej prawo wykonywania kompetencji wynikających z Konstytucji. Zob. art. 81 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii oraz T. Moldawa, *Korteży Generalne Hiszpanii*, Warszawa 1992, s. 23.

czych. Regulamin Kongresu Deputowanych w art. 152 nakłada na rząd obowiązek przesłania do izby odpowiedniego komunikatu zawierającego tekst szczegółowy lub jednolity. Jednocześnie, na mocy art. 84 Konstytucji, rząd jest upoważniony do przeciwstawienia się rozpatrzeniu wniosków ustawodawczych lub poprawek pozostających w sprzeczności z uchwaloną delegacją ustawodawczą. Uważa się, iż gabinet uczynił właściwy użytek z delegacji ustawodawczej, jeżeli w ciągu miesiąca następującego po ogłoszeniu tekstu szczegółowego lub jednolitego żaden deputowany bądź grupa parlamentarna nie zgłoszą zastrzeżeń²⁵.

Kolejną postacią aktów z mocą ustawy wydawanych przez rząd są dekrety z mocą ustawy (*decretos-leyes*). Stanowią one przykład ustawodawstwa pilnego, a zasady korzystania z prawa ich wydawania przez rząd zostały określone w art. 86 Konstytucji. Wydawanie aktów ustawodawczych przybierających formę dekretów z mocą ustawy zostało dopuszczone jedynie w razie „nadzwyczajnej i pilnej potrzeby”. Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy analizowanych aktów, to Konstytucja ustanowiła pewne ograniczenia. Dekrety z mocą ustawy nie mogą bowiem dotyczyć podstawowych instytucji państwa, praw, obowiązków i wolności obywateli określonych w tytule I Konstytucji, ustroju Wspólnot Autonomicznych ani powszechnego prawa wyborczego. Dekret z mocą ustawy jest normą o skutku natychmiastowym, jednak podlega kontroli Kongresu Deputowanych, któremu powinien być niezwłocznie przedłożony w celu jego rozpatrzenia i poddania pod głosowanie w całości. Izba niższa jest zobowiązana do wyraźnego wypowiedzenia się w kwestii dekretu z mocą ustawy w ciągu trzydziestu dni od jego ogłoszenia. Art. 151 Regulaminu Kongresu Deputowanych stanowi, iż członek rządu jest zobowiązany przedstawić dekret przed izbą wraz z argumentacją i motywami jego wydania, po czym następuje debata dotycząca całości oraz głosowanie rozstrzygające o zatwierdzeniu bądź uchyleniu tego aktu. Zarówno Konstytucja, jak i Regulamin Kongresu Deputowanych przewidują także możliwość podjęcia uchwały, po uprzednim zatwierdzeniu, o rozpatrzeniu dekretu z mocą ustawy jako projektu ustawodawczego w postępowaniu przyspieszonym, czyli w trybie tzw. procedury „jednego czytania”²⁶.

²⁵ Art. 153 ust. 2 Regulaminu Kongresu Deputowanych.

²⁶ Art. 86 ust. 3 Konstytucji Hiszpanii oraz art. 151 ust. 4 Regulaminu Kongresu Deputowanych.

Kluczową kwestią w kontekście wydawania dekretów z mocą ustawy przez rząd jest niewątpliwie określanie sytuacji „nadzwyczajnej i pilnej potrzeby”. O kryteriach zaistnienia tych okoliczności wypowiadał się parokrotnie Trybunał Konstytucyjny. W jednym z wyroków uznał możliwość dokonania przez rząd „czysto politycznej oceny” zaistnienia takich okoliczności, podkreślając, iż to gabinet jest odpowiedzialny za przywództwo polityczne państwa²⁷. Ocena pojawienia się odpowiednich warunków ma zatem charakter decyzji politycznej, bowiem uprawnienie rządu do wydawania dekretów z mocą ustawy stanowi jeden z instrumentów prowadzenia polityki wewnętrznej. Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednak, iż okoliczności „nadzwyczajnej i pilnej potrzeby” nie należy mylić z sytuacjami poważnego zagrożenia dla systemu konstytucyjnego lub porządku publicznego określonymi w art. 116 Konstytucji, czyli ze stanami nadzwyczajnymi. Okoliczności wydawania przez rząd dekretów z mocą ustawy muszą być rozumiane jako odnoszące się do sytuacji istnienia konkretnych celów rządowych, do których osiągnięcia konieczne jest podjęcie natychmiastowych działań przynoszących efekty w krótkim czasie²⁸.

Warto w tym miejscu podkreślić, że przyznanie rządowi szerokich kompetencji związanych bezpośrednio z prawotwórstwem jest wyrazem racjonalizacji hiszpańskiego systemu parlamentarnego. Idea racjonalizacji władzy realizuje się bowiem nie tylko w kwestii zasad powoływania rządu i jego politycznej odpowiedzialności, ale również w sferze efektywnego wypełniania funkcji przypisanych mu przez Konstytucję²⁹. O ile celem racjonalizacji w pierwszym aspekcie jest gwarancja stabilności istnienia gabinetu, o tyle w przypadku racjonalizacji na poziomie uczestniczenia rządu w legislacji chodzi o zapewnienie mu możliwości skutecznej realizacji programu politycznego.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 1982 r., *STC 29/1982, de 31 de mayo*, Boletín Oficial del Estado núm. 153, de 28 de junio de 1982, http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1982-16307 (2.11.2014).

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 1983 r., *STC 6/1983, de 2 de diciembre*, Boletín Oficial del Estado núm. 298, de 14 de diciembre de 1983, <http://www.boe.es/boe/dias/1983/12/14/?s=T> (2.11.2014).

²⁹ Zob. S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 27 i n.

III.

Analizując udział Rady Ministrów w procesie ustawodawczym, a tym samym jeden z elementów relacji rządu z organem przedstawicielskim, należy zwrócić także uwagę na mające bezpośredni wpływ na funkcjonowanie legislatywy dyskrecjonalne uprawnienie przewodniczącego Rządu do przedterminowego rozwiązania Kortezów Generalnych. Jak stanowi art. 115 Konstytucji, premier, po uprzednim rozpatrzeniu przez Radę Ministrów i pod swą wyłączną odpowiedzialnością, może wystąpić z wnioskiem o rozwiązanie Kongresu Deputowanych, Senatu lub obu izb jednocześnie, o którym postanawia monarcha. Dekret królewski, na mocy którego formalizuje się rozwiązanie parlamentu, jest aktem obligatoryjnym i stanowi jedynie środek do realizacji decyzji podjętej przez szefa rządu³⁰.

Przewodniczący może wystąpić z wnioskiem o rozwiązanie izb w momencie najbardziej dogodnym politycznie dla rządu. Konstytucja nie pozostawiła mu jednak całkowitej swobody w podejmowaniu tej decyzji, ponieważ ustanowiła pewne ograniczenia mające na celu uniemożliwienie nadużywania tego uprawnienia. Pierwsze z nich wynika z samego dekretu o rozwiązaniu, który ma wskazywać datę wyborów parlamentarnych. Muszą się one odbyć między trzydziestym a sześćdziesiątym dniem po upływie mandatu³¹. J. Solé Tura i M.A. Aparicio Pérez dostrzegają bardzo duże znaczenie tego warunku, bowiem wyklucza on otworzenie drogi do przewrotów dokonywanych na gruncie Konstytucji poprzez rozwiązanie parlamentu³². Kolejne ograniczenie zawarte jest w art. 115 ust. 2 Konstytucji i odnosi się do tego, iż wniosek o rozwiązanie Kortezów Generalnych lub jednej z izb nie może być zgłoszony, gdy trwa postępowanie w związku z wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności dla rządu. Warunek ten jest jak najbardziej logicznie uzasadniony, bowiem reguły parlamentaryzmu zracjonalizowanego, na których opierają się stosunki hiszpańskiego rządu z Kortezami Generalnymi, łączą konieczność utrzymywania stabilności egzekutywy z kontrolą jej funkcjonowania dokonywaną przez legislatywę³³. Jeśli skorzystanie

³⁰ J. C. Bueso, *op.cit.*, s. 315.

³¹ Art. 68 ust. 6 i art. 69 ust. 6 Konstytucji Hiszpanii.

³² J. Solé Tura i M. A. Aparicio Pérez, *op.cit.*, s. 135.

³³ J. C. Bueso, *op.cit.*, s. 316–317.

z dyskrecjonalnego uprawnienia premiera do rozwiązania izb byłoby możliwe podczas przeprowadzania procedury wyrażenia wotum nieufności, owa kontrola parlamentarna oraz zasada odpowiedzialności politycznej rządu stanowiłyby mechanizmy całkowicie nieskuteczne. Istnieje także ograniczenie o charakterze temporalnym, uniemożliwiające wystąpienie z omawianym wnioskiem, gdy nie upłynął jeszcze rok od poprzedniego rozwiązania³⁴. Warunek ten zapewnia regularne działanie izb i warto nadmienić, iż ma charakter absolutny, gdyż odnosi się do rozwiązania Kongresu Deputowanych, Senatu, a także obu izb jednocześnie. Ostatnie ograniczenie wskazane jest w art. 116 ust. 5 Konstytucji, zgodnie z którym niemożliwe jest rozwiązanie Kongresu Deputowanych, gdy obowiązuje jeden ze stanów nadzwyczajnych.

Otwarta formuła uprawnienia przyznanego przewodniczącemu Rządu pozwala mu wybrać opcję najbardziej odpowiednią w danej sytuacji politycznej. W przypadku gdy gabinet cieszy się poparciem większości parlamentarnej, można śmiało stwierdzić, że uprawnienie do rozwiązania izb nabiera cech instrumentu służącego do wybrania najkorzystniejszego terminu przeprowadzenia wyborów. Natomiast w sytuacji istnienia rządu mniejszościowego mechanizm ten stanowi istotną obronę przed hamującym działaniem izb, uniemożliwiającym realizowanie programu politycznego. W związku z tym, że doprowadzenie do rozwiązania Korteżów Generalnych powoduje również upadek rządu, zastosowanie tego mechanizmu zawsze niesie ryzyko, że zmieniona większość parlamentarna nie poprze gabinetu. Warto jednak podkreślić, że u podstaw instytucji dyskrecjonalnego rozwiązania izb leży przede wszystkim idea przywództwa politycznego rządu. Złożony mechanizm tej procedury służy bez wątpienia ochronie interesów organu egzekutywy i stanowi jeden z kluczowych aspektów jego relacji z legislatywą.

IV.

Konstytucja Hiszpanii przyznaje ponadto rządowi szereg uprawnień będących elementami kierowania polityką wewnętrzną, które wpływają znacząco na Wspólnoty Autonomiczne. W wyniku zorganizowania Królestwa

³⁴ Art. 115 ust. 3 Konstytucji Hiszpanii.

Hiszpanii według zasad określonych w tytule VIII Konstytucji nastąpiło przekształcenie silnego centralizmu biurokratycznego, który poprzednio charakteryzował państwo, w system zdecentralizowany funkcjonujący obecnie³⁵. Przyznanie Wspólnotom odpowiedniego zakresu autonomii nie oznacza jednak całkowitego wyłączenia kompetencji rządu w zakresie kontroli ich organów. Wpływ rządu na Wspólnoty Autonomiczne ma szczególny wyraz w wykorzystywaniu trzech instrumentów, w które wyposażyla go ustawa zasadnicza. Są one opisane kolejno w art. 153 lit. b., art. 154 i art. 155 Konstytucji Hiszpanii. Pierwszy z nich dotyczy kontroli działalności organów Wspólnot Autonomicznych sprawowanej przez różne instytucje państwa. Oprócz rządu kontrolę wykonują Trybunał Konstytucyjny, sądy administracyjne oraz Trybunał Obrachunkowy. Art. 153 lit. b. Konstytucji stanowi, iż rząd, po uprzednim zasięgnięciu opinii Rady Stanu, ma za zadanie kontrolować wykonywanie funkcji delegowanych na Wspólnoty Autonomiczne w drodze ustawy organicznej.

Ponadto w każdej Wspólnocie Autonomicznej rząd powołuje swojego delegata, który kieruje administracją państwa na jej terenie. Delegaci rządowi są zobowiązani współpracować z poszczególnymi departamentami ministerialnymi³⁶. Są oni powoływani i odwoływani królewskim dekretem uchwalonym przez Radę Ministrów na wniosek przewodniczącego Rządu³⁷. Delegaci są zatem reprezentantami rządu na terytorium Wspólnot Autonomicznych i wykonują zadania przez niego wyznaczone.

Kolejne uprawnienie rządu związane jest z sytuacją, kiedy Wspólnota Autonomiczna nie wykonuje obowiązków, które Konstytucja i ustawy na nią nałożyły, albo kiedy działa w sposób poważnie godzący w interes powszechny Hiszpanii. Wówczas, jak stanowi art. 155 ust. 1 Konstytucji, rząd może przedsięwziąć środki konieczne do zobowiązania Wspólnoty do przymusowego wypełniania owych obowiązków lub do ochrony wspomnianego interesu powszechnego. Omawiane środki mogą być podjęte przez rząd tylko

³⁵ J. Solé Tura, M. A. Aparicio Pérez, op.cit., s. 120–121.

³⁶ J. L. Pérez Francesch, op.cit., s. 104.

³⁷ Art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu administracji ogólnej państwa, *Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*, Boletín Oficial del Estado núm. 90, de 15 de abril de 1997, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOEA-1997-7878> (2.11.2014).

po uprzednim bezskutecznym upomnieniu przewodniczącego Wspólnoty Autonomicznej i za aprobatą absolutnej większości Senatu. W celu wdrożenia tych środków gabinet może wydawać polecenia wszystkim władzom Wspólnot³⁸.

Rząd na podstawie art. 161 ust. 2 jest także uprawniony do zakwestionowania przed Trybunałem Konstytucyjnym aktów i postanowień podjętych przez organy Wspólnot Autonomicznych. W takim wypadku dany akt lub postanowienia podlegają zawieszeniu, a Trybunał Konstytucyjny, w terminie nieprzekraczającym pięciu miesięcy, powinien potwierdzić lub uchylić ich moc obowiązującą. Ponadto premier może wnieść skargę na niekonstytucyjność (*recurso de inconstitucionalidad*) skierowaną przeciwko postanowieniom normatywnym z mocą ustawy organów Wspólnot Autonomicznych³⁹. Rząd ma również prawo do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o rozpoznanie sporów kompetencyjnych pomiędzy państwem a Wspólnotami Autonomicznymi w związku ze stwierdzeniem naruszenia kompetencji wynikających z Konstytucji, statutów o autonomii lub ustaw organicznych przez akty i postanowienia podjęte przez organy Wspólnot⁴⁰. Uprawnienia te należy uznać za wyraz kontroli politycznej sprawowanej przez rząd nad aktywnością normatywną Wspólnot Autonomicznych.

V.

Funkcja przywództwa politycznego rządu obejmuje także sferę zadań związanych z kierowaniem hiszpańską polityką zagraniczną. J. L. Pérez Francesch zauważa, iż współczesne rządy mają bardzo szerokie kompetencje w kwestii inicjatywy w relacjach z innymi państwami⁴¹. Chociaż Konstytucja w art. 56 ust. 1 przypisuje królowi najwyższą reprezentację Królestwa Hiszpanii w stosunkach międzynarodowych, to podobnie jak w przypadku

³⁸ Art. 155 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii.

³⁹ Art. 153 lit. a., art. 161 ust. 1 lit. a. oraz art. 162 ust. 1 lit. a. Konstytucji Hiszpanii.

⁴⁰ Art. 62 ustawy organicznej z dnia 3 października 1979 r. o Trybunale Konstytucyjnym, *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, Boletín Oficial del Estado núm. 239, de 5 de octubre de 1979, <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709> (2.11.2014).

⁴¹ J. L. Pérez Francesch, *op.cit.*, s. 121.

innych materii monarsze funkcje przedstawicielskie mają przede wszystkim wymiar symboliczny, gdyż król nie podejmuje prawnie wiążących decyzji. Nie zmienia to jednak faktu, że zagadnienie prowadzenia polityki zagranicznej państwa jest niewątpliwie ważnym aspektem współpracy gabinetu z monarchą.

Koncentrując się na zadaniach rządu, warto podkreślić, że wytyczne prowadzenia polityki zagranicznej państwa są ustalane przez przewodniczącego Rządu, a kluczową rolę w ich wypełnianiu odgrywa minister właściwy do spraw zagranicznych⁴². Jak stanowi art. 5 ust. 1 lit. d. ustawy o Rządzie, Rada Ministrów decyduje o rozpoczęciu negocjacji i podpisywaniu traktatów międzynarodowych, a także wyraża zgodę na ich tymczasowe stosowanie. W przypadku ratyfikacji traktatów dotyczących kwestii uznanych za szczególnie istotne Konstytucja wymaga uprzedniego upoważnienia rządu przez Kortezy Generalne⁴³. Rada Ministrów kieruje wówczas do Kongresu Deputowanych odpowiednią uchwałę wraz z tekstem traktatu lub konwencji, jak również z dokumentami, które uzasadniają wniosek, oraz zastrzeżeniami i deklaracjami, które rząd zamierza złożyć⁴⁴. W wypadku wypowiedzenia traktatu lub konwencji ma oczywiście zastosowanie analogiczne postępowanie jak przewidziane dla ich zawarcia⁴⁵.

Traktaty zakładające przeniesienie lub ograniczenie części uprawnień wynikających z suwerenności państwowej na rzecz organizacji lub instytucji międzynarodowej mogą być natomiast ratyfikowane jedynie na podstawie upoważnienia udzielonego w drodze ustawy organicznej⁴⁶. Rząd oraz Kortezy Generalne mają ponadto obowiązek zapewnić wykonanie traktatów i postanowień, które pochodzą od organizacji międzynarodowych. Jeśli chodzi o traktaty zawierające ustalenia sprzeczne z postanowieniami Konstytucji,

⁴² Art. 2 ust. 2 lit. b. ustawy o Rządzie.

⁴³ Zgodnie z art. 94 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii do tego typu umów międzynarodowych zaliczane są traktaty o charakterze politycznym, wojskowym, oddziałujące na integralność terytorialną państwa lub na podstawowe prawa i obowiązki, pociągające za sobą zobowiązania dla finansów publicznych, zakładające zmianę lub uchylenie jakiegokolwiek ustawy oraz wymagające środków ustawodawczych dla ich wykonania.

⁴⁴ Art. 155 ust. 2 Regulaminu Kongresu Deputowanych.

⁴⁵ Art. 96 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii oraz art. 160 Regulaminu Kongresu Deputowanych.

⁴⁶ Art. 93 Konstytucji Hiszpanii.

które przed ratyfikacją wymagają zmiany ustawy zasadniczej, rząd, a także którakolwiek z izb ustawodawczych mają prawo zażądać od Trybunału Konstytucyjnego wypowiedzenia się w sprawie istnienia owych sprzeczności⁴⁷. Zgodnie z art. 94 ust. 2 Konstytucji o zawarciu pozostałych traktatów izby ustawodawcze powinny być jedynie niezwłocznie poinformowane przez gabinet.

Warto podkreślić, iż inicjatywa rządowa w kwestii zawarcia traktatu międzynarodowego jest wyrażana przez Radę Ministrów, która zgadza się na rozpoczęcie procesu negocjacyjnego oraz na podpisanie dokumentów. Hiszpański rząd manifestuje zatem szeroko pojętą zgodę państwa na związanie się umową międzynarodową⁴⁸. Planowanie i realizowanie polityki zagranicznej Królestwa Hiszpanii, czyli jej koordynacja we wszystkich aspektach, należy więc do kompetencji gabinetu.

VI.

Istotne znaczenie mają także funkcje związane z kierowaniem administracją cywilną i wojskową oraz obroną państwa, gdyż łączą aktywność rządową z prowadzeniem działań administracji państwowej i zarządzaniem siłami zbrojnymi. W literaturze hiszpańskiej szeroko komentowana jest różnica między rządem (*Gobierno*) a administracją (*Administración*). Większość autorów podkreśla przede wszystkim podległość administracji rządowi⁴⁹. Administracja jest bowiem rozumiana jako zbiór zasobów ludzkich i materialnych kierowanych przez rząd. Jak należy wnioskować z art. 97 Konstytucji, rząd nie jest tylko jednym z podstawowych organów w systemie konstytucyjnym, ale także organem nadrzędnym w stosunku do administracji, zarówno cywilnej, jak i wojskowej. Warto ponadto zaznaczyć, że ministrowie

⁴⁷ Taka sytuacja powstała w 1992 r. w związku z ratyfikacją Traktatu z Maastricht. Działając na wniosek rządu, Trybunał Konstytucyjny uznał konieczność zmiany jednego z przepisów Konstytucji, wskazując zarazem właściwą procedurę. Zob. T. Mołdawa, *Procedura...*, s. 78 oraz wskazana tam literatura.

⁴⁸ J. L. Pérez Francesch, op.cit., s. 123.

⁴⁹ J. M. Bilbao Ubillos, *La dirección de la administración civil y militar por el gobierno de la nación*, [w:] *El Gobierno. Problemas constitucionales*, red. M. Aragón Reyes, Á. J. Gómez Montoro, Madrid 2005, s. 155, a także J. L. Pérez Francesch, op.cit., s. 124.

pełnią podwójną rolę. Z jednej strony są członkami rządu, czyli organu politycznego, ale stoją także na czele odpowiednich ministerstw usytuowanych na szczycie struktury administracyjnej⁵⁰. J. C. Bueso twierdzi, że swoista linia graniczna między rządem a administracją usytuowana jest właśnie w obrębie stanowisk ministrów, którzy są organami rządowymi, ale także najwyższymi w hierarchii organami administracyjnymi⁵¹.

Rządowa funkcja kierownicza w stosunku do administracji cywilnej realizuje się już na etapie tworzenia programu politycznego gabinetu, w którym mogą być zawarte elementy reformy administracyjnej, polityki personalnej, a także priorytety w kontekście funkcjonowania administracji. Rząd posiada ponadto szereg uprawnień związanych z kierowaniem administracją, które wykonują przewodniczący Rządu, Rada Ministrów oraz poszczególni ministrowie. Wśród nich warto wyróżnić prawo do obsadzania tzw. wyższych stanowisk, do których należą nie tylko sami członkowie rządu, ale także ogół stanowisk znajdujących się poza składem gabinetu, ale zajmujących wysoką pozycję w hierarchii administracyjnej, tak jak chociażby sekretarze stanu czy dyrektorzy generalni⁵². Stanowiska te można uznać za „urzędy polityczne” usytuowane na najwyższych szczeblach, za pomocą których rząd kieruje administracją w całym państwie⁵³. W kontekście omawianej funkcji kierowniczej rządu należy jeszcze zaznaczyć, że Rada Ministrów jest uprawniona do tworzenia, modyfikowania i usuwania organów w departamentach ministerialnych, a także do przyjmowania programów, planów i wytycznych wiążących dla wszystkich organów administracji centralnej⁵⁴.

Dla pełnego zrozumienia wymiaru funkcji kierowania administracją wojskową i obroną państwa warto przytoczyć treść art. 8 oraz art. 104 Konstytucji. Pierwszy z nich stanowi, iż siły zbrojne, złożone z wojsk lądowych, marynarki i wojsk lotniczych, mają za zadanie zapewnienie suwerenności

⁵⁰ Ibidem, s. 125.

⁵¹ J. C. Bueso, op.cit., s. 299.

⁵² Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2006 r. o Regulacji konfliktów interesów członków rządu oraz wyższych stanowisk w administracji ogólnej państwa, *Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado*, Boletín Oficial del Estado núm. 86, de 11 de abril de 2006, http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-6473 (3.11.2014).

⁵³ J. L. Pérez Francesch, op.cit., s. 126.

⁵⁴ Art. 5 ust. 1 lit. i. i lit. j. ustawy o Rządzie.

i niezawisłości Hiszpanii, obronę jej integralności terytorialnej i porządku konstytucyjnego. Drugi natomiast stwierdza, że siły i korpusy bezpieczeństwa są powołane do ochrony swobodnego urzeczywistniania praw i wolności oraz zapewnienia obywatelskiego bezpieczeństwa. Zarówno siły zbrojne, jak i siły oraz korpusy bezpieczeństwa wykonują swoje konstytucyjne funkcje pod nadzorem i kierownictwem rządu. W kwestii spraw wojskowych warto jednak zaznaczyć, że formalnie funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych pełni król, choć ma ona wymiar symboliczny i jest sprawowana zawsze za kontrasygnatą przewodniczącego Rządu, względnie właściwego ministra⁵⁵. Jeśli chodzi natomiast o podległe rządowi siły i korpusy bezpieczeństwa, to oprócz Konstytucji także ustawa organiczna o Siłach i Korpusach Bezpieczeństwa stanowi o poddaniu tych instytucji kontroli rządowej⁵⁶.

Nie ulega wątpliwości, że skuteczne zapewnienie obrony państwa wymaga posiadania uprawnień w kierowaniu administracją wojskową. Stanowi ona bowiem aparat administracyjny będący niezbędnym instrumentem umożliwiającym rządowi prowadzenie polityki obronnej państwa⁵⁷. Trudno wyobrazić sobie wykonywanie konstytucyjnych funkcji rządu w omawianym aspekcie, gdyby nie dysponował on odpowiednią strukturą administracyjną. Kierowanie administracją wojskową ma zatem podobny wymiar jak kierowanie administracją cywilną, gdyż stanowi narzędzie do wykonywania konstytucyjnych obowiązków rządu.

Jeśli chodzi o politykę obronną kraju, która ma kluczowe znaczenie w kontekście omawianej funkcji rządu, warto zaznaczyć, iż jest ona integralną częścią ogólnej polityki państwa. Art. 5 ustawy organicznej o obronie narodowej stanowi, iż rząd określa politykę obronną oraz zapewnia jej wykonywanie, a także kieruje administracją wojskową i zgadza się na udział sił zbrojnych w misjach poza granicami kraju⁵⁸. Szczególną pozycję w tym względzie zajmuje przewodniczący Rządu. To jemu ustawa o Rządzie oraz

⁵⁵ Art. 62 lit. h. i art. 64 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii.

⁵⁶ Art. 1 ustawy organicznej z dnia 13 marca 1986 r. o Siłach i Korpusach Bezpieczeństwa, *Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, Boletín Oficial del Estado núm. 63, de 14 de marzo de 1986, <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-6859> (3.11.2014).

⁵⁷ J. C. Bueso, *op.cit.*, s. 296.

⁵⁸ Ustawa organiczna z dnia 17 listopada 2005 r. o obronie narodowej, *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*, Boletín Oficial del Estado núm. 276, de

cytowana ustawa organiczna o obronie narodowej przyznają kompetencję prowadzenia polityki obronnej państwa i wykonywania funkcji względem sił zbrojnych, polegających na koordynacji i kierowaniu ich działaniami, jak również kompetencję zarządzania w sytuacjach kryzysowych mających wpływ na obronę i kierownictwo strategiczne operacji wojskowych⁵⁹.

Zagadnienie funkcji kierowania administracją cywilną, wojskową i obroną państwa wymaga także przedstawienia kompetencji rządu w kwestii stanów nadzwyczajnych. Odpowiednie postanowienia znalazły się w tytule V Konstytucji określającym relacje między rządem a Kortezami Generalnymi. Szczegółowa regulacja prawna stanów nadzwyczajnych została dokonana przez ustawę organiczną o stanach pogotowia, wyjątkowym i oblężenia⁶⁰. Temat ten ma dość szeroki wymiar, ponieważ może być także rozważany jako element funkcji prowadzenia polityki wewnętrznej państwa. Zgodnie z art. 1 wskazanej ustawy wprowadzenie któregoś ze stanów nadzwyczajnych może być uzasadnione powstaniem okoliczności, które uczyniłyby niemożliwym utrzymanie normalności przez zastosowanie porządkowych uprawnień odpowiednich władz. Sięgnięcie po jeden ze stanów nadzwyczajnych następuje zatem tylko wówczas, gdy władze publiczne przy wykorzystaniu zwyczajnych środków nie są w stanie zapobiec zagrożeniom ani już powstałym zagrożeniom usunąć. Okoliczności uprawniające do wprowadzenia jednego z trzech stanów nadzwyczajnych są wyczerpująco opisane we wspomnianej ustawie⁶¹. Rząd posiada

18 de noviembre de 2005, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-18933> (5.11.2014), dalej jako ustawa o obronie narodowej.

⁵⁹ Art. 2 ust. 2 lit. f. ustawy o Rządzie oraz art. 6 ust. 1 ustawy o obronie narodowej.

⁶⁰ Ustawa organiczna z dnia 1 czerwca 1981 r. o stanach pogotowia, wyjątkowym i oblężenia, *Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio*, Boletín Oficial del Estado núm. 134, de 5 de junio de 1981, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-12774> (5.11.2014), dalej jako ustawa o stanach pogotowia, wyjątkowym i oblężenia.

⁶¹ Stan pogotowia zarządzany jest w przypadku ciężkiego naruszenia normalności na skutek katastrof i klęsk, takich jak trzęsienie ziemi, powodzie, pożary miast i lasów, epidemia, ciężkie skażenie środowiska, sparaliżowanie usług publicznych o zasadniczym znaczeniu lub zakłócenia zaopatrzenia w produkty pierwszej potrzeby (art. 4 ustawy o stanach pogotowia, wyjątkowym i oblężenia). Jeśli chodzi natomiast o stan wyjątkowy, to zarządza się go, kiedy zostało w stopniu ciężkim zakłócone korzystanie z praw i wolności obywatelskich, normalne funkcjonowanie instytucji demokratycznych, korzystanie z usług publicznych o ważnym znaczeniu dla wspólnoty, lub nastąpiło inne ciężkie naruszenie porządku

odpowiednie instrumenty niezbędne do zarządzania w tych wyjątkowych sytuacjach. Bez wątplenia nadzwyczajne uprawnienia, które w ogólnym ujęciu mogą prowadzić do zawieszenia lub ograniczenia wykonywania niektórych praw fundamentalnych, nie mają charakteru absolutnego, a ich wykonywanie nie nosi cech dyskrecjonalności⁶².

Rząd zarządza stan pogotowia w drodze dekretu uchwalonego przez Radę Ministrów na okres najwyżej piętnastu dni, z czego zdaje sprawę Kongresowi Deputowanych, który zbiera się niezwłocznie w tym celu⁶³. Bez upoważnienia Kongresu okres ten nie może być przedłużony. Jak stanowi art. 11 ustawy o stanach pogotowia, wyjątkowym i obłążenia, na skutek wprowadzenia stanu pogotowia może nastąpić ograniczenie ruchu pieszego i ruchu pojazdów w określonym czasie i miejscu, tymczasowe zajęcie wszelkiego rodzaju dóbr i nakładanie obowiązkowych świadczeń, interwencja i tymczasowe zajęcie przedsiębiorstw, zakładów lub budynków, ograniczenie lub racjonowanie usług i konsumpcji artykułów pierwszej potrzeby.

Zgodnie z art. 116 ust. 3 Konstytucji stan wyjątkowy również jest zarządzany przez rząd w drodze dekretu uchwalonego przez Radę Ministrów, za uprzednim upoważnieniem Kongresu Deputowanych, na okres nie dłuższy niż trzydzieści dni. Wprowadzenie stanu wyjątkowego może spowodować zawieszenie niektórych praw i wolności obywatelskich, między innymi prawa nietykalności osobistej, nienaruszalności mieszkania i tajemnicy korespondencji, prawa swobodnego wyboru miejsca zamieszkania i swobodnego opuszczenia państwa, wolności słowa, prawa do informacji, prawa do strajku⁶⁴.

Stan obłążenia, określane jako najcięższy stan nadzwyczajny, jest natomiast zarządzany przez Kongres Deputowanych absolutną większością gło-

publicznego, a zastosowane zwyczajne środki okazały się nieskuteczne dla jego przywrócenia i utrzymania (art. 13 ust. 1 cytowanej wyżej ustawy). Stan obłążenia jest natomiast wprowadzany w przypadku wybuchu powstania lub groźby jego wybuchu, aktu przemocy godzącego w suwerenność lub niepodległość Hiszpanii, jej integralność terytorialną lub porządek konstytucyjny (art. 32 ust. 1 cytowanej wyżej ustawy).

⁶² J. M. López Ulla, *La defensa de la Constitución: jurisdicción constitucional, reforma y estados excepcionales*, [w:] *Manual de derecho constitucional. Segunda Edición*, Madrid 2011, s. 94.

⁶³ Art. 116 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii.

⁶⁴ Art. 16–22 ustawy o stanach pogotowia, wyjątkowym i obłążenia.

sów, ale na wyłączny wniosek rządu⁶⁵. Jak stanowi art. 32 ust. 3 cytowanej ustawy o stanach nadzwyczajnych, w czasie stanu oblężenia można wprowadzić wszelkie środki lub ograniczenia właściwe dla stanów pogotowia i wyjątkowego, uzupełnione przez zawieszenie gwarancji prawnych osób tymczasowo zatrzymanych. W czasie stanu oblężenia wojsko przejmuje kontrolę nad różnymi dziedzinami życia, jednak w każdym momencie znajduje się pod kierownictwem rządu⁶⁶.

Wypada jeszcze podkreślić, iż akty zarządzające wprowadzenie stanu nadzwyczajnego muszą dokładnie określać zakres terytorialny, czas trwania oraz zasady danego stanu. Rząd jest ponadto uprawniony do podjęcia decyzji o zniesieniu stanu pogotowia i stanu wyjątkowego przed upływem czasu, na który zostały wprowadzone. Może także wystąpić do Kongresu Deputowanych z takim wnioskiem w przypadku stanu oblężenia.

Kompetencje rządu w kwestii stanów nadzwyczajnych są bardzo szerokie, ale niezbędne do zarządzania państwem w sytuacjach kryzysowych. Zgodnie z art. 116 ust. 6 ustawy zasadniczej wprowadzenie stanu nadzwyczajnego nie oznacza jednak zmian w zasadach odpowiedzialności rządu i jego reprezentantów wymienionych w Konstytucji i ustawach. Ponadto, według ustępu 5 cytowanego artykułu, po zarządzeniu któregoś ze stanów nadzwyczajnych nie można przystąpić do rozwiązania Kongresu Deputowanych, o czym była już mowa. Funkcjonowanie konstytucyjnych władz państwa nie może być bowiem przerwane podczas obowiązywania stanu nadzwyczajnego.

VII.

Ostatni kompleks zadań rządu ujętych w art. 97 Konstytucji stanowią funkcja wykonawcza oraz władza reglamentacyjna. Większość autorów podkreśla, iż podstawową aktywnością rządu jest wykonywanie prawa, a dokładniej mówiąc, podejmowanie niezbędnych kroków do realizacji ustanowionego prawa⁶⁷. Na funkcję wykonawczą składa się także wdrażanie przez rząd środków potrzebnych do realizacji zadań i celów, których spełnienie leży

⁶⁵ Art. 116 ust. 4 Konstytucji Hiszpanii.

⁶⁶ J. M. López Ulla, op.cit., s. 98.

⁶⁷ J. C. Bueso, op.cit., s. 296 oraz J. L. Pérez Francesch, op.cit., s. 118.

w interesie obywateli, co jest dokonywane przez wydawanie aktów normatywnych. W ten sposób funkcja wykonawcza łączy się ściśle z władzą reglamentacyjną, czyli władzą stanowienia aktów normatywnych o randze niższej niż ustawa. Akty te, w hiszpańskiej terminologii określane jako *reglamentos*, w żadnym razie nie mogą zawierać norm sprzecznych z ustawami ani nie mogą być stanowione w sprawach objętych rezerwą ustawodawczą⁶⁸. Wydaje się, że najbardziej trafne polskie tłumaczenie zbiorczego terminu *reglamentos* powinno brzmieć „akty normatywne o randze niższej niż ustawa”. Jak stanowi art. 25 ustawy o Rządzie, przybierają one formy królewskich dekretów przewodniczącego Rządu (*Reales Decretos del Presidente del Gobierno*), królewskich dekretów uzgodnionych przez Radę Ministrów (*Reales Decretos acordados en el Consejo de Ministros*) oraz rozporządzeń wydawanych przez ministrów (*Órdenes Ministeriales*). Ponadto wypada w tym miejscu nadmienić, iż król nie tylko sankcjonuje i promulguje ustawy, ale także wydaje dekrety uchwalone przez Radę Ministrów⁶⁹. Analogicznie jak w przypadku udzielania sankcji i promulgowania ustaw monarcha nie dysponuje prawem weta w stosunku do aktów prawnych rządu. Nie może on zatem odmówić wydania dekretu uchwalonego przez Radę Ministrów, niezależnie od tego, czy w jego przekonaniu dany akt prawny jest sprzeczny z Konstytucją, czy też nie⁷⁰.

Warto podkreślić, że uprawnienie rządu do wydawania aktów o randze niższej niż ustawa we wskazanych formach stanowi konsekwencję przyznania mu roli „szefa administracji państwa”⁷¹. Omawiane akty normatywne pełnią kluczową rolę w kwestii umożliwienia wykonywania prawa. Ustawy bowiem ograniczają się zwykle do regulacji podstawowych zasad i definiują jedynie ogólne założenia, pozostawiając uszczegółowienie danej materii aktom normatywnym o niższej randze.

W kontekście wszechstronnie pojętej funkcji wykonawczej rządu warto jeszcze wspomnieć o instytucji kontrasygnaty. Jak to już zostało zasygnali-

⁶⁸ Art. 23 ustawy o Rządzie.

⁶⁹ Art. 62 lit. a. i lit. f. Konstytucji Hiszpanii.

⁷⁰ A. Łabno-Jabłońska, *Iberyjska droga do demokracji*, Warszawa 1996, s. 98 i wskazana tam literatura.

⁷¹ M. Agudo Zamora, *Otras fuentes del derecho*, [w:] *Manual de derecho constitucional. Segunda Edición*, Madrid 2011, s. 185.

zowane, monarcha dysponuje ograniczonymi, wyraźnie określonymi konstytucyjnie oraz ustawowo uprawnieniami⁷². Ponadto, zgodnie z treścią art. 56 ust. 3 Konstytucji, osoba króla jest nietykalna i nie podlega odpowiedzialności. W związku z powyższym akty królewskie wydawane w ramach realizacji monarszych kompetencji wymagają dla swej ważności kontrasygnaty⁷³. Podstawowym typem jest kontrasygnata premiera oraz, odpowiednio, właściwego ministra⁷⁴. Jedynym wyjątkiem od tej reguły są mianowania cywilnych i wojskowych członków dworu królewskiego, w zakresie których, na mocy art. 65 ust. 2 Konstytucji, monarcha może działać samodzielnie. Podmioty kontrasygnujące, w tym przewodniczący Rządu oraz ministrowie, ponoszą odpowiedzialność za akty królewskie. Monarcha nie powinien być bowiem aktywnym uczestnikiem walki politycznej, a raczej jej neutralnym obserwatorem i niekiedy arbitrem, z którym hiszpański gabinet jest zobowiązany współdziałać, gwarantując realizację królewskiego prawa do bycia informowanym o sprawach państwa.

VIII.

W podsumowaniu analizy funkcji przypisanych hiszpańskiemu rządowi warto podkreślić, że idea zapewnienia stabilności istnienia oraz efektywności funkcjonowania gabinetu stanowiły priorytet w konstruowaniu ustroju Królestwa Hiszpanii. A. Antoszewski oraz R. Herbut zaliczają nawet hiszpański model do „najczystszych przykładów demokracji gabinetowych” charakteryzujących się wysokim stopniem skuteczności działań rządu, istnieniem zdyscyplinowanej większości parlamentarnej udzielającej poparcia inicjatywom rządowym i niewielką liczbą kryzysów gabinetowych⁷⁵.

⁷² Zob. art. 62 i art. 63 Konstytucji Hiszpanii wymieniające kompetencje króla w sferze stosunków wewnętrznych oraz międzynarodowych.

⁷³ Art. 64 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii.

⁷⁴ Drugi typ stanowi kontrasygnata dokonywana przez przewodniczącego Kongresu Deputowanych w przypadku aktów królewskich dotyczących zgłoszenia kandydatury na przewodniczącego Rządu i jego powołania oraz rozwiązania Korteżów Generalnych przewidzianego w art. 99 Konstytucji.

⁷⁵ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 314–315.

Racjonalizacja władzy, a dokładniej rzecz ujmując stosunków parlament–rząd, jest najczęściej rozpatrywana w obszarze dwóch kluczowych kwestii, którymi są tworzenie rządu oraz zasady jego politycznej odpowiedzialności przed parlamentem. W kontekście funkcji gabinetu należy jednak mieć na uwadze ten nurt racjonalizacji, który realizuje się w sferze legislacji. Skuteczne wypełnianie funkcji przywództwa politycznego stanowiącej o sile rządu jest bowiem zagwarantowane głównie dzięki zastosowaniu mechanizmów racjonalizacji w prawodawstwie. Rząd hiszpański, mogąc efektywnie korzystać z przyznanej mu inicjatywy ustawodawczej, gwarantuje wykonywanie swojego programu politycznego. Uprzywilejowanie rządowych projektów ustaw na poszczególnych etapach parlamentarnej drogi ustawodawczej świadczy bezsprzecznie o priorytetowym traktowaniu inicjatyw gabinetu. Nie bez znaczenia jest również fakt przyznania rządowi prawa do wydawania aktów z mocą ustawy, których stosowanie podnosi jakość, a przede wszystkich sprawność procesu prawotwórczego. Wymienione instrumenty, a także szereg innych, przedstawionych w niniejszym opracowaniu, gwarantują rządowi skuteczne prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa.

Rządowe kompetencje związane z kierowaniem administracją cywilną i wojskową, czyli mechanizmy pozwalające gabinetowi na dokładne zaplanowanie działania organów administracyjnych i rozliczanie ich z powierzonych zadań, stanowią bez wątpienia narzędzia niezbędne do sprawowania władzy. Rola, którą rząd wypełnia w zakresie kierowania obroną kraju, jest natomiast emanacją szeroko pojętej funkcji przywództwa, również w tych najbardziej newralgicznych obszarach działania państwa. Szczególne znaczenie mają także funkcja wykonawcza i władza reglamentacyjna, z których analizy wynika, że gabinet nie tylko bierze udział w tworzeniu prawa, zgłaszając projekty ustawodawcze, ale ma także wpływ na jego późniejsze wykonywanie poprzez ustanawianie przepisów niższej rangi.

Nie ulega wątpliwości, że ujęcie konstytucyjnych zadań i kompetencji rządu w jeden uniwersalny katalog jest bardzo trudne z uwagi na wielopłaszczyznowość zagadnienia. Konstytucyjna systematyka zaprezentowania funkcji hiszpańskiego gabinetu, ze względu na swoją syntetyczność i kompletność, pozwoliła jednak zarysować kluczowe obszary aktywności rządu, który bez wątpienia pełni rolę głównego inicjatora tworzenia porządku prawnego oraz skutecznego organu prowadzącego politykę państwa we wszystkich aspektach.

Literatura

- Agudo Zamora M., *Otras fuentes del derecho*, [w:] *Manual de derecho constitucional. Segunda Edición*, Madrid 2011.
- Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001.
- Aragón Reyes M., *Gobierno y forma de Gobierno: problemas actuales*, [w:] *El Gobierno. Problemas constitucionales*, red. M. Aragón Reyes, Á. J. Gómez Montoro, Madrid 2005.
- Bilbao Ubillos J. M., *La dirección de la administración civil y militar por el gobierno de la nación*, [w:] *El Gobierno. Problemas constitucionales*, red. M. Aragón Reyes, Á. J. Gómez Montoro, Madrid 2005.
- Brodziński W., *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów: możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 40.
- Bueso J. C., *El Gobierno y la Administración. Las relaciones del Gobierno y las Cortes Generales*, [w:] *Manual de derecho constitucional. Segunda Edición*, Madrid 2011.
- De Estéban J., López Guerra L., *El régimen constitucional español*, vol. 2, Barcelona 1982.
- Iwanek J., *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Wydawnictwo Sejmowe 1993.
- López Ulla J. M., *La defensa de la Constitución: jurisdicción constitucional, reforma y estados excepcionales*, [w:] *Manual de derecho constitucional. Segunda Edición*, Madrid 2011.
- Łabno-Jabłońska A., *Iberyjska droga do demokracji*, Warszawa 1996.
- Mołdawa T., *Kortezy Generalne Hiszpanii*, Wydawnictwo Sejmowe 1992.
- Mołdawa T., *Procedura legislacyjna w Hiszpanii*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 4.
- Mołdawa T., *Struktura i zasady funkcjonowania rządu Hiszpanii*, [w:] *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów*, red. S. Bożyk, Białystok 2009.
- Ollero A., *Perspektywa parlamentarna interwencji hiszpańskiej Rady Państwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 2(64).
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Pérez Francesch J. L., *El Gobierno. Tercera Edición*, Tecnos 1998.
- Solé Tura J., Aparicio Pérez M. A., *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003.