

ANDRÉS OLLERO

## Perspektywa parlamentarna interwencji hiszpańskiej Rady Państwa

Kiedy zaproszono mnie do podzielenia się refleksjami na temat roli, jaką odgrywa Rada Państwa w hiszpańskim systemie prawno-politycznym, po moim ponad siedemnastoletnim doświadczeniu jako członka Kongresu Deputowanych, pierwsze co przyszło mi do głowy, to klasyczne rozróżnienie między *potestas* i *auctoritas*. Podczas gdy Izba Ustawodawcza jest jedną z Władz Państwa, chociaż nie jest zupełnie jasne, czy jest humusem (próchnicą), czy też cieniem Władzy Wykonawczej, Rada Państwa pojawia się w artykule 107 konstytucji Hiszpanii jako „najwyższy organ konsultacyjny Rządu”. Kiedy w pierwszym znaczeniu przez „władzę” rozumie się „dominację, moc, jurysdykcję lub sprawowanie nadrzędności nad rzeczą”, należy cofnąć się do szóstego znaczenia „władzy”, aby stwierdzić, że jest to „kredyt i zaufanie, jakiego ze względu na zasługi i sławę udziela się danej osobie lub rzeczy w określonych sprawach”<sup>1</sup>.

Pośród funkcji Rady Państwa figuruje wydawanie opinii w sprawach, o jakie zwróci się do niej Rząd. Fakt, że takie prośby mają w wielu przypadkach charakter obowiązkowy, mimo że opinie nie mają mocy bezpośrednio wiążącej, powoduje, że Rada posiada niekwestionowany autorytet, chociaż o znamionach władzy można byłoby tylko mówić w kategoriach socjologicznych.

Konkretnie, pośród spraw, odnośnie do których „Rada Państwa powinna być w pełni konsultowana”, znajdują się<sup>2</sup>: „projekty wstępne reformy konstytucji, kiedy propozycja nie została opracowana przez samą Radę Państwa” i „projekty wstępne ustaw, jakie powinny być przyjęte dla realizacji, wypełnienia lub przebiegu umów, konwencji lub porozumień międzynarodowych i europejskiego prawa wspólnotowego”; a także „projekty wstępne ustaw lub projekty rozporządzeń administracyjnych, bez względu na ich rangę i przedmiot, które dotyczyłyby organizacji, kompetencji lub funkcjonowania Rady Państwa”. To samo będzie dotyczyć „każdej sprawy, w której ustawa wyraźnie nakazuje konsultację z Radą Państwa” w czasie posiedzenia plenarnego.

W zakresie dotyczącym Komisji Stałej (Rady Państwa) „powinna ona być konsultowana”<sup>3</sup>: „w przypadku wszystkich umów i porozumień międzytary-

---

<sup>1</sup> Cyt. HISZPAŃSKA AKADEMIA KRÓLEWSKA, *Diccionario de la Lengua Española*, wydanie na płycie CD-ROM, España 1998.

<sup>2</sup> Zgodnie z artykułem 21 Ustawy Organicznej 3/1980 o Radzie Państwa (dalej: LOCE), z 22 kwietnia; zmienionej przez Ustawę 3/2004 o Statucie, z 28 grudnia.

<sup>3</sup> Zgodnie z artykułem 22 cytowanej LOCE.

dowych co do potrzeby upoważnienia Korteżów przed udzieleniem zgody przez (Radę) Państwa” i w sprawie „Wstępnych projektów ustaw statutowych dot. przekazywania lub delegowania kompetencji państwowych Wspólnotom Autonomicznym”. Podobnie „w każdej sprawie, w której ustawa wyraźnie nakazuje obowiązek przeprowadzenia konsultacji z Radą Państwa przed Komisją Stałą” lub w tych przypadkach, kiedy „z przepisu ustawy wynika obowiązek skonsultowania się z Radą Państwa i nie stwierdza się wyraźnie, że powinno to nastąpić w czasie posiedzenia plenarnego Rady”.

#### PROJEKTY WSTĘPNE I UTRATA WAŻNOŚCI INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

Ważność projektów wstępnych wyjaśnia to, że spełniają one dla Rządu funkcję ilustracyjną oraz doradczą i jest logiczne, iż pojawiają się przed podjęciem decyzji przez Rząd. Dlatego konsultacje poprzedzające są prawnie możliwe, zanim przystąpi się do opracowania przyszłego tekstu prawnego. W konsekwencji, po przyjęciu *projektu wstępnego* przez Radę Ministrów zostaje otwarty etap konsultacji, w którym opinia Rady Państwa nabiera znacznej ważności, dzielonej przy różnych okazjach z opinią wydaną przez Naczelną Radę Władzy Sądowniczej jako rządowego organu sądowego.

Aprobata *projektu* staje się w końcu powtórką administracyjną opracowania tekstu. Po spełnieniu tej formalności i przyjęciu w Izbie, projekt wejdzie w *fazę parlamentarną*, z oczywistą zmianą w zakresie zdolności Rządu do dysponowania jego zawartością. Rząd może odzyskać tę zdolność tylko w przypadku upływu okresu inicjatywy ustawodawczej, wycofania projektu lub jego zwrotu uzgodnionego przez Parlament, przy założeniu, że powraca on do fazy projektu wstępnego.

To wyjaśnia efekty przewidywań zawartych w artykule 207 Regulaminu Kongresu, według którego „w przypadku rozwiązania Kongresu Deputowanych lub wygaśnięcia jego mandatu, wszystkie sprawy rozpatrywane na bieżąco i rezolucje Izby będą uznane za wygasłe, za wyjątkiem tych, z którymi z obowiązku konstytucyjnego powinni zapoznać się deputowani”. Rada Państwa stwierdza, jak to zobaczymy w kwestii projektu ustawy, że wygaśnięcie dotyczy tylko inicjatywy ustawodawczej jako takiej. W związku z tym, wszystkie formalności, jakie zostały podjęte w parlamencie, należy uznać za bezskuteczne. Jednak wygaśnięcie kadencji parlamentu nie rozciąga się na formalności związane z uprzednim opracowywaniem projektu ustawy.

Inicjatywa może więc wrócić na stół Rady Ministrów, a nawet tak powinno być choćby w przypadku, gdyby Państwo było zobowiązane do włączenia normy europejskiego prawa wspólnotowego do prawa wewnętrznego. Rząd powinien podjąć inicjatywę na nowo, aprobując w tym celu projekt ustawy w tej samej materii dla przekazania go do Korteżów Generalnych. W takim wypadku korzysta z pełnej swobody i może powtórzyć identyczne sformułowania, jak te

użyte w projekcie wysłanym do Parlamentu poprzednio, albo też, korzystając ze swoich prerogatyw kierownictwa politycznego, może zadecydować o zmianach w inicjatywie legislacyjnej. W obu przypadkach nic nie przeszkadza Rządowi powtórzyć formalności, które już były wykonane, włącznie z tymi o charakterze nakazowym. Równocześnie Rząd może uważać, że w oparciu o czynności przygotowawcze do poprzedniej inicjatywy ma już wystarczająco dużą ilość elementów dla sformułowania osądu, aby bez potrzeby powtarzania procedury opracowywania wstępnego projektu ustawy, przystąpić bezpośrednio do przyjęcia nowego projektu ustawy przez Radę Ministrów.

Sytuacja tego rodzaju powstała w związku z projektem ustawy, który parlamentarnie wygasł w poprzedniej kadencji, był przyjęty i przekazany przez Radę Ministrów do Kongresu Deputowanych 18 czerwca 2004 roku i przesłany do dalszego procedowania przez Prezydium Kongresu. Po letniej przerwie, Klub Parlamentarny Partii Ludowej zaczął się domagać „wstrzymania procedowania wymienionego projektu ustawy i zażądał od Rządu naprawy wady procesowej, jaką popełnił, omijając obowiązek zasięgnięcia opinii Rady Państwa”<sup>4</sup>.

Rada Państwa, chociaż przyznała, że okoliczności towarzyszące przypadkowi „stawiają kwestie bardzo delikatne”, dała do zrozumienia, że nie było „obowiązkiem Rządu konsultowanie tego projektu z Radą Państwa”, ponieważ zgodnie z prawem obowiązek konsultacji dotyczy tylko wstępnych projektów ustaw, które miałyby być przyjęte z myślą o realizacji, wypełnieniu lub rozwoju europejskiego prawa wspólnotowego.

Rada wypowiedziała się już w opinii 1.021/2003, z 19 czerwca, która została włączona, także teraz, do „Antecedentów” projektu. Opinia, jak na to wskazuje sama data, dotyczy projektu z ubiegłego roku; który „nie jest dotknięty zaprzestaniem prac parlamentu w związku z omawianą inicjatywą legislacyjną” – na skutek wygaśnięcia mandatu parlamentarnego – a zatem, można uważać za efektywnie spełnione postanowienia prawne „w świetle zbieżności materialnej zasadniczej treści tekstu”. Byłoby nawet nieistotne „czy Rząd, który wniósł zmiany, był ten sam – w swoim właściwym składzie – co ten, który przekazał projekt do konsultacji Radzie Państwa czy inny, ponieważ wychodzi się z założenia jednolitości (w sensie kontynuacji) Rządu z punktu widzenia instytucjonalnego”.

Jeśli jednak występują modyfikacje, niektóre z nich „są akceptacją uwag zawartych w opinii Rady Państwa”. „Można więc rozumieć, że przesłana opinia,

---

<sup>4</sup> Odnosimy się do Opinii 2.415/2004 Rady Państwa, z 30 września 2004 r., wydanej w związku z „Konsultacjami dotyczącymi projektu ustawy o ustanowieniu metod zwalczania opieszałości w operacjach handlowych”. Składam podziękowanie za otrzymane wskazówki w tym zakresie adwokatowi Rady Państwa p. Jes' sowi Avezuela, z którym zgadzam się podwójnie: jako Profesor Uniwersytetu Króla Juana Carlosa i w inicjatywach Fundacji „Ciudadanía y Valores”, którą mam zaszczyt kierować.

aby Parlament mógł się wypowiedzieć na temat debatowanego projektu ustawy jest opinią wymagana”. W każdym przypadku, „kiedy na skutek wygaśnięcia inicjatywy legislacyjnej tekst powrócił do stanu projektu wstępnego, byłoby możliwe zwrócenie się o nową opinię o nim lub o fragmentach, które Rząd uznałby za właściwe”.

#### PROJEKTY I PROPOZYCJE USTAW

Głównym adresatem tych opinii będzie sam Rząd, który dysponuje interesującymi sugestiami, zanim przetworzy projekt wstępny w projekt ostateczny. W tym celu „kierownik Departamentu występującego z propozycją prześle projekt wstępny z powrotem pod obrady Rady Ministrów, do akceptacji już jako projekt ustawy, a następnie – celem przekazania go do Kongresu Deputowanych lub, w konkretnym przypadku, do Senatu, wraz z uzasadnieniem celowości i materiałami uzupełniającymi niezbędnymi dla wypowiedzenia się o nim”<sup>5</sup>.

Zwyczajowo, projekt ustawy przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów przesyła się do Kongresu Deputowanych dla przejścia procedury parlamentarnej, spełniając w ten sposób wymóg określony przez samą Konstytucję. W artykule 88 Konstytucji mówi się, że „projekty ustaw będą aprobowane przez Radę Ministrów i następnie przesyłane przez nią do Kongresu wraz z uzasadnieniem motywów i materiałami uzupełniającymi niezbędnymi dla wypowiedzenia się o nich”<sup>6</sup>.

Doktryna zakłada, że braki występujące w projekcie są eliminowane w procesie przechodzenia w ustawę, w postaci wyrażanej woli aprobaty przez organ, który konstytucyjnie reprezentuje suwerena. Niemniej zdaje się utrzymywać teza, że uchybienia związane z opiniami zalecającymi, podniesione w czasie procedury legislacyjnej, mogłyby dać powód do uznania, w konkretnym przypadku, normy za niekonstytucyjną. Odnośnie do pozostałych uchybień, powinno się rozważyć, w jakiej mierze antecedeny byłyby racjonalnie niezbędne dla wydania przez Izby uzasadnionej opinii.

Szczególnej sytuacji w czasie moich lat działalności parlamentarnej mogłem doświadczyć, kiedy z inicjatywą legislacyjną nie występował Rząd, a kiedy była ona Propozycją Ustawy zgłaszaną przez jeden klub lub kilka klubów parlamentarnych. Sytuacja ta powtarzała się dosyć często w ramach tak zwanego „Paktu Państwa na rzecz Sprawiedliwości” w czasie VII Kadencji (2000–2004). Wzięcie Propozycji pod rozwagę następowało w czasie debaty parlamentarnej i jeśli głosowanie było korzystne, wówczas Propozycja stawała się Projektem

<sup>5</sup> Artykuł 22.4 Ustawy Organicznej o Rządzie, z 27 listopada 1997.

<sup>6</sup> Powtórkę tego postanowienia zawiera artykuł 109 Regulaminu Kongresu Deputowanych.

Ustawy, chociaż ani Rada Państwa, ani też Naczelna Rada Władzy Sądowniczej nie miały okazji do wydania swoich opinii. Podobna sytuacja mogłaby powstać, gdyby chodziło o Propozycję Ustawy wychodzącą od parlamentu autonomicznego lub w rezultacie ludowej inicjatywy legislacyjnej, przewidzianej w artykule 87.3 Konstytucji. Wtedy inicjatywa nabrałaby „trybu parlamentarnego”, z możliwymi działaniami naprawczymi, do których się odnieśliśmy wyżej.

#### RADA PAŃSTWA JAKO ARGUMENT WŁADZY W DEBATACH PARLAMENTARNYCH

Szczególnie ważne będą możliwe wypowiedzi Rady Państwa w sprawie konstytucyjności różnych sformułowań projektu wstępnego. Jeśli Rada miałaby wątpliwości w tym zakresie, a Rząd nie dokonałby zmian w projekcie ostatecznym, wówczas mógłby poważnie osłabić możliwości odniesienia sukcesu w debacie parlamentarnej.

Czy wobec tego Rząd często wykorzystuje w obronie swej *potestas*, jako argumentu o szczególnej wadze, *auctoritas* Rady Państwa<sup>7</sup>?

Opinie mają charakter publiczny i składają się na „Precedensy”, które według normatywy prawnej, powinny być załączane do projektu wysyłanego przez Rząd do Izby. W konsekwencji, nie może dziwić, że krytyczne spostrzeżenia Rady mogą być wykorzystywane przez kluby parlamentarne opozycji i ujmowane w zgłaszanych przez nie poprawkach. Rezultat końcowy: ze strony klubów parlamentarnych popierających Rząd – akceptacja sformułowań projektu, ze strony opozycji – poddanie projektu krytyce, liczne uwagi pod adresem Rady Państwa z chwilą oddania projektu pod debaty w Izbach. Podobna sytuacja może wystąpić przy okazji innych konsultacji w Radzie w sprawach mających istotne znaczenie w polityce parlamentu, nawet na marginesie projektów legislacyjnych<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> W sześciu przypadkach powoływał się na to ówczesny Minister Sprawiedliwości, przedstawiając na sesji plenarnej Kongresu Deputowanych Projekt Ustawy o Współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym. Dwukrotnie posłużył się podobnymi argumentami rzecznik opozycyjnej Partii Socjalistycznej. Rzecznik Partii Ludowej wykorzystał dodatkowo cztery aluzje, na które socjalista odpowiedział trzema. KORTEZY GENERALNE, *Dziennik Sesji Kongresu Deputowanych. Plenum i Deputacja Stała*. Rok 2003 VII Kadencja nr 267, wtorek, 8 lipca 2003, strony: 13928–13930, 13932–13933, 13944 i 13946.

<sup>8</sup> Aż dwadzieścia razy błyszczyć będzie Rada Państwa w debatach wywołanych wnioskami, na prośbę sądów hiszpańskich, dotyczącymi ówczesnego premiera rządu włoskiego Silvio Berlusconi, który poprosił rząd hiszpański o zwrócenie się do Rady Państwa o opinię w kwestii ustalenia kompetentnego organu w danej sprawie. Rzecznicy klubów parlamentarnych Partii Ludowej i PSOE rywalizowali między sobą w wyrażaniu szacunku wobec Rady. „[...] na podstawie doświadczenia, mamy prawo wyobrazić sobie warunki, w jakich opiniowała Rada Państwa”, pierwszy odpowiedział [...], replikując: „wiadomo, że za każdym razem, kiedy instytucja państwa hiszpańskiego realizuje zadanie, które według opozycji może być korzystne dla Rządu, to miesza się ją z błotem”. KORTEZY GENERALNE, *Dziennik Sesji Kongresu Deputowanych. Komisje*. Rok 2001 VII Kadencja numer 269, *Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych*, środa, 20 czerwca 2001, strony: 8127 i 8129.

Zdarza się też często, że deputowani niepodzielający sformułowań projektu czują się zobowiązani do zapobiegania poparciu, jakie mógłby on otrzymać ze strony Rady<sup>9</sup>, co z pewnością spotka się z odpowiednią repliką poparcia dla Rządu<sup>10</sup>. Sytuacja się zaostrzy, jeśli powodem krytyki projektu będzie jakakolwiek zmiana poczyniona w projekcie na jakąkolwiek sugestię ze strony samej Rady<sup>11</sup>.

#### RADY DLA PAŃSTWA AUTONOMII

Forma autonomiczna państwa hiszpańskiego, poczynając od Konstytucji z 1978 roku, stawia pytanie, w jakim stopniu Rada Państwa powinna lub może wydawać opinie dla rządów nowych Wspólnot Autonomicznych. Dla udzielenia odpowiedzi, posłużyłbym się często używaną formułą „najwyższy organ konsultacyjny Rządu” zastosowaną w artykule 107 Konstytucji. Jednak już w debacie konstytucyjnej znosi się w drodze poprawki początkowe odniesienie, które czyniąc aluzje do „Rządu i Administracji”, mogłoby sprzyjać takiej interpretacji.

Z drugiej strony, problem mógłby zmieniać swój wymiar w miarę postępów w rozwoju autonomii. Ten wymiar oczywiście tymczasowości można stwierdzić w początkowej wersji artykułu 23.2 LOCE, zgodnie z którą opinia Rady Państwa byłaby „formalnością dla Wspólnot w podobnych przypadkach

---

<sup>9</sup> Jako przykład służy wystąpienie rzecznika PNV w debacie nad Ustawą Organiczną Uniwersytetów w Komisji Oświaty, Kultury i Sportu: „Prawdą jest, że autonomia uniwersytecka może być rozumiana w różny sposób, i że opinia Rady Państwa popiera z pewnością, opierając się na TK, wizję autonomii, jaką projekt ustawy kierował się na początku”. KORTEZY GENERALNE, *Dziennik Sesji Kongresu Deputowanych. Komisje*. Rok 2001 VII Kadencja numer 344, poniedziałek, 22 października 2001, strona 11018.

<sup>10</sup> Dla rzecznika Partii Ludowej „opinia Rady Państwa była w tym sensie jasna i byłaby jeszcze jaśniejsza, gdyby została w tej sprawie powtórnie sporządzona”. Jeden z kolegów klubowych jeszcze bardziej zaangażował się w obronę projektu, wobec sugestii ze strony opozycji, iż „kilku znakomitych prawników wydaje się mówić, że może być niezgodny z konstytucją”. Powiedział: „dla mnie nie ma bardziej znakomitych prawników, aniżeli członkowie Rady Państwa tego kraju, którzy stwierdzili, że jest on absolutnie zgodny z konstytucją” KORTEZY GENERALNE, *Dziennik Sesji Kongresu Deputowanych. Komisje* Rok 2001 VII Kadencja numer 344, poniedziałek, 22 października 2001, strony: 11025 i 11051.

<sup>11</sup> Tak się wydarzyło z okazji debaty nad Projektem Ustawy o Współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym, wyżej cytowanym, po wykreśleniu z tego powodu artykułu 7.3. projektu wstępnego, z oczywistym uszczerbkiem dla możliwej operatywności zasady sprawiedliwości powszechnej w sądach hiszpańskich. Rzecznik Zjednoczonej Lewicy wypomina Ministrowi: „Niech Pan nie używa argumentów w rodzaju, jak możemy odważyć się mieć inne zdanie od Rady Państwa”. Rzecznik PNV stwierdza: „także my ze wszystkim się nie zgadzamy – pozwólcie nam nie zgadzać się – z raportem Rady Państwa”. Dla rzecznika CiU, jest oczywiste, że Rada „zasługuje na nasz pełen szacunek, ale to wcale nie oznacza, że jest nieomylna i oczywiście, tym bardziej nią nie była, zalecając Rządowi wprowadzenie poprawek w tym konkretnym rozdziale”. Cyt. KORTEZY GENERALNE, *Dziennik Sesji Kongresu Deputowanych. Plenum i Deputacja Stała*. Rok 2003 VII Kadencja numer 267, wtorek, 8 lipca 2003, strony: 13936, 13940 i 13941.

przewidzianych w tej Ustawie dla Państwa, kiedy przejmą one odpowiednie kompetencje". Jest to dokładnie ten tekst, który posłużył za podstawę do wystąpienia o stwierdzenie niezgodności z konstytucją przez Sąd Najwyższy Wspólnoty Walencji.

Trybunał Konstytucyjny, który miał już okazję wypowiedzenia się w sprawie<sup>12</sup>, potwierdza fakt, że „Rada Państwa może działać jako organ konsultacyjny Wspólnot Autonomicznych, włącznie z wydawaniem opinii”, ale kwestionuje „czy taki zapis może być ujęty w Ustawie Państwowej” i w takim „rozmiarze”, jak to było w początkowej wersji LOCE. Przyznaje, że jak to powszechnie się zdarza, „Wspólnoty Autonomiczne mogą powoływać, w swoim własnym zakresie, organy konsultacyjne równoważne Radzie Państwa, jeśli chodzi o organizację i kompetencje, jednak zawsze ich działanie powinno ograniczać się do sfery atrybutów i działalności odnośnych Rządów i Administracji autonomicznych”. Równocześnie, odrzuca w takich przypadkach konieczność wydawania późniejszych opinii także przez Radę Państwa, w świetle domniemanej „supremacji asesoryjnej”. Konkludując, „interwencja autonomicznego organu konsultacyjnego wyłącza wydawanie opinii przez Radę Państwa, za wyjątkiem przypadków, kiedy stanowi o tym przeciwnie Konstytucja, Statuty Autonomii lub Ustawa o Autonomii”<sup>13</sup>.

Chociaż charakter „postanowienia interpretacyjnego” uchwały uratowałby tekst kwestionowanego artykułu, to i tak został on zmieniony w grudniu 2004 roku, otwierając drogę do dzisiejszej, bardzo różniącej się wersji artykułu 24 LOCE: „Wspólnoty Autonomiczne będą mogły [...] wnioskować o opinię Rady Państwa [...] w tych sprawach, w których uznają to za właściwe, ze względu na jej specjalne kompetencje lub doświadczenie, a także, opinie będą formułowane dla wspólnot autonomicznych, które nie będą miały własnego organu konsultacyjnego w przypadkach przewidzianych dla Państwa przez tę Ustawę, z chwilą przejścia przez nie odpowiednich kompetencji”.

Jest symptomatyczne, że pośród argumentów podnoszonych w czasie procedowania domniemanej kwestii mówi się o niezgodności z konstytucją, podczas gdy Prokurator Generalny wskazuje, że funkcją Rady „nie jest forma kontroli, ale gwarancja”, Adwokat Państwa nalega, że „spełnia ona podstawową funkcję gwaranta administracyjnego”, właśnie „na podstawie swojej *auctoritas*, z którą nie może rywalizować żaden inny organ konsultacyjny”<sup>14</sup>.

Andrés Ollero

<sup>12</sup> W STC 56/1990 z 29 marca, F. 37: Rada Państwa, wbrew znaczeniu literalnemu artykułu 107 Konstytucji hiszpańskiej, który się do niej odnosi jako do najwyższego organu konsultacyjnego Rządu, ma w rzeczywistości charakter organu Państwa o ważności konstytucyjnej, wpisanego w koncepcję Państwa, którą ustanawia sama Konstytucja”.

<sup>13</sup> STC 204/1992 z 26 listopada, F. 3, 4 i 5.

<sup>14</sup> STC 204/1992 z 26 listopada, A. 3 i 2.

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW

# Przegląd Legislacyjny

KWARTALNIK RADY LEGISLACYJNEJ  
przy Prezesie Rady Ministrów

Rok XV    Nr 2(64)/2008