

Paweł KUBACKI*

PROCEDURA USTAWODAWCZA W KSIĘSTWIE MONAKO

(Streszczenie)

Artykuł zawiera opis i analizę procedury stanowienia ustaw w Księstwie Monako. Punktem wyjścia jest przedstawienie kontekstu ustrojowego tego zagadnienia – autor charakteryzuje pozycję ustawy w systemie źródeł prawa oraz relacje między uczestnikami procedury ustawodawczej. Unikatowa regulacja tej procedury w Księstwie Monako jest konsekwencją ustanowionego w państwie systemu konstytucyjnego, w którym dominująca rola została przewidziana dla głowy państwa. W tym kontekście analizie zostały poddane kolejne etapy powstawania ustawy – przygotowanie projektu ustawy, inicjatywa ustawodawcza księcia, postępowanie w Radzie Narodowej, nadanie ustawie sankcji oraz promulgacja ustawy. Celem pracy jest ocena, czy przyjęte w Księstwie Monako rozwiązania gwarantują demokratyczny charakter procedury ustawodawczej.

Słowa kluczowe: stanowienie prawa; prawo konstytucyjne; prawo parlamentarne; monarchia; mikropaństwo

Klasyfikacja JEL: K10

1. Wstęp

Historia konstytucyjna Księstwa Monako to powolny proces samoograniczania przez księcia jego pierwotnie absolutnej władzy. Począwszy od pierwszej konstytucji okrojowanej w 1911 r.¹, każda kolejna zmiana ustrojowa – nowelizacja

* Doktorant, Uniwersytet Łódzki, Katedra Prawa Konstytucyjnego; e-mail: coletti1899@gmail.com

¹ Właściwie pierwszą konstytucją Monako jest ordonans księcia Florestana I z 25 lutego 1848 r. Wydany w odpowiedzi na rozruchy podczas Wiosny Ludów akt miał być próbą opanowania rewolucji w części państwa. Zabieg księcia nie przyniósł jednak rezultatów, a zbuntowane regiony Roquebrune i Menton 20 marca 1848 r. dokonały udanej secesji. Sama konstytucja nigdy nie weszła w życie; zob. **A.M. Brzeziński**, *Historia Monako*, w: **J. Łaptos** (red.), *Historia małych krajów Europy*, Ossolineum, Wrocław 2007, s. 435–436; **K. Wojtyczek**, *Wstęp*, w: *Konstytucja Księstwa Monako*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 16.

obowiązującej lub nadanie nowej ustawy zasadniczej – polegała na stopniowym odstępowaniu części suwerennych uprawnień głowy państwa obywatelom i ich przedstawicielom. Ostatnim etapem tego procesu była nowelizacja konstytucji z 2003 r. determinowana koniecznością dostosowania systemu ustrojowego do wymogów członkostwa w Radzie Europy. Jakkolwiek wprowadzone zmiany pozwoliły na spełnienie podstawowych wymagań i przystąpienie do organizacji, to nie doprowadziły do pełnej demokratyzacji ustroju konstytucyjnego w rozumieniu postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz aktów z nią związanych. Książę zgodził się na wprowadzenie mechanizmów demokratycznych, ale wciąż zachował dominującą pozycję i nie zrezygnował z realnego wpływu na funkcjonowanie państwa. Z tych względów współczesny system konstytucyjny Monako, na tle pozostałych europejskich państw, charakteryzuje się wyraźną specyfiką. Licznie występujące odmienności mają swoje źródło, po pierwsze, w nietypowej formie ustrojowej – w dalszym ciągu zachowano bowiem monarchizm w wersji tradycyjnej, po drugie zaś, w zupełnie unikatowym systemie rządów, nieprzewidującym w ogóle podziału władz.

Konstytucja z 1962 r. (znowelizowana w 2002 r.²) w art. 12 jedynym suwerenem władzy czyni dziedzicznego księcia. Bez wątplenia stwierdzenie to stanowi fundament ustroju konstytucyjnego Monako i główną dyrektywę interpretacyjną dla pozostałych postanowień ustawy zasadniczej. Książę na tej podstawie zachowuje status gospodarza państwa i jedynego dyspozytora jego suwerennych uprawnień. Zasadą jest więc domniemanie jego kompetencji, wszystkie inne organy mogą działać tylko w takim zakresie, w jakim władza została im powierzona przez suwerena na podstawie konstytucji. Z materialnego punktu widzenia można w tym wypadku mówić jedynie o podziale kompetencji państwowych między organy państwa, nie zaś o klasycznym trójpodziale i tym bardziej równowadze władz. Władza w systemie konstytucyjnym Monako pozostaje jednolita. Tę unikatową cechę potwierdza wyraźnie art. 6. konstytucji, sankcjonujący przeprowadzony podział jako tylko formalny rozdział funkcji: administracyjnej, ustawodawczej i sądowniczej³.

² *Loi n. 1.249 du 02/04/2002 portant révision de la Constitution du 17 décembre 1962*, Journal de Monaco, Bulletin Officiel de la Principaute nr 7541 z 5 kwietnia 2002 r.

³ Na tożsamym stanowisku stoją: **G. Grinda**, *The principality of Monaco. State. International Status. Institutions*, T.M.C. Asser Press, Haga 2010, s. 63–68; **M. Kijowski**, *Uniwersalizm i specyfika ustrojów najmniejszych państw Europy (zagadnienia podstawowe na przykładach wybranych systemów rządów)*, w: **T. Moldawa, J. Szymanek** (red.), *Systemy rządów: dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, Dom Wydawniczy Elipsa, War-

Istotne znaczenie dla podjętych rozważań ma ponadto fakt, że ustrojowe zwierzchnictwo księcia nie ma charakteru czysto symbolicznego. Wprawdzie proces demokratyzacji systemu państwowego umożliwił udział w zarządzaniu państwem innym organom ustrojowym, ale nie pozbawił księcia jego uprawnień władczych. Konstytucja wprost stwierdza, że władza wykonawcza przynależy do księcia (art. 3), władza ustawodawcza do księcia i Rady Narodowej, a władza sądownicza tylko do księcia, który na mocy konstytucji przekazuje pełne jej sprawowanie trybunałom i sądom (art. 88).

Na tym właśnie tle kształtuje się osobiłwy w skali europejskiej monakijski system stanowienia prawa. Jak wynika z konstytucji tego państwa, kompetencja sprawowania władzy ustawodawczej nie należy do wyłącznej domeny parlamentu, a jest przez Radę Narodową tylko współdzielona z księciem. Co więcej, owo współdzielenie odbywa się na zasadzie pewnej konstytucyjnej koncesji. Suwerenność niepodzielnej władzy państwowej nadal przynależy wyłącznie do księcia. Parlament zyskuje prawo udziału w wykonywaniu pewnej jej części, zostając niejako tylko dopuszczony do sprawowania funkcji ustawodawczej państwa. W rezultacie, nawet jeśli zgromadzenie dysponuje prawem wykonywania funkcji ustawodawczej, to podstawowe założenia systemu monakijskiego implikują generalny nakaz, aby każdy akt korzystania z tego uprawnienia był dokonywany przez parlament przy aktywnym udziale monarchy.

Zasada ta została konkretyzowana w art. 66 konstytucji, który wymaga, by każda ustawa była następstwem zgodnej woli księcia i Rady Narodowej. Wynika z tego, że łączne wykonywanie władzy ustawodawczej dotyczy zatem tylko części działalności legislacyjnej państwa, jaką jest uchwalanie ustaw. W pozostałym zakresie zasada współwykonywania władzy ustawodawczej doznaje pewnych wyjątków. Inne źródła prawa, o ile tylko przewiduje je konstytucja, mogą być wydawane przez te organy samodzielnie.

Odnosnie zaś do samej ustawy, zgodność woli księcia i parlamentu nie dotyczy każdej składającej się na proces ustawodawczy czynności, a efektu finalnego tego procesu legislacyjnego w postaci uchwalonej ustawy. Pojedyncze czynności w toku postępowania dokonywane mogą być przez księcia i Radę Narodową oddzielnie. Obu organom państwa przysługują w tym zakresie inne kompetencje. To właśnie ich rozdział i wzajemne relacje ostatecznie przesądzają o specyfice monakijskiej procedury ustawodawczej. Stawiają też jasne

szawa 2007, s. 96–97; Inaczej uważają A. Jackiewicz i K. Wojtyczek: **A. Jackiewicz**, *Zasady podziału władzy w Monako*, w: **S. Grabowska, R. Grabowski** (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016, s. 239–250; **K. Wojtyczek**, *op. cit.*, s. 25.

warunki dla jej regulacji – o ile bowiem w większości współczesnych państw nadrzędnym celem procedury ustawodawczej jest zapewnienie jej skutecznego przebiegu w parlamencie, o tyle w systemie prawnym Monako procedura legislacyjna winna przede wszystkim doprowadzić do osiągnięcia konsensu między dwoma podstawowymi jej uczestnikami – księciem i parlamentem.

2. Ustawa w systemie źródeł prawa Księstwa Monako

Konstytucja Monako w art. 2 określa Księstwo jako „państwo prawne”. Nie przewiduje jednak ani oddzielnego tytułu⁴, ani choćby pojedynczego przepisu rozstrzygającego kwestię katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W konsekwencji musi on być konstruowany na podstawie całokształtu postanowień ustawy zasadniczej.

Przyjmuje się, że prawo monakijskie wynika zasadniczo z aktów prawnych tworzonych przez organy państwa – konstytucji, ustaw, ordonansów władcy, rozporządzeń ministerialnych⁵ i organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – uchwał Rady Gminnej⁶. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. Należy go uzupełniać o akty prawa międzynarodowego ratyfikowane w Księstwie oraz o prawodawstwo wynikające ze szczególnego powiązania z Republiką Francuską, której na mocy umów międzynarodowych przekazano niektóre kompetencje władzy państwowej⁷.

Ustawa nie została w tym systemie wyraźnie zdefiniowana. Z formalnego punktu widzenia można ją określić jako akt prawny będący wynikiem uzgodnienia woli księcia i Rady Narodowej. W ujęciu materialnym jest to natomiast uregulowanie kwestii przekazanych w konstytucji do unormowania właśnie w tej formie. Sformułowanie materialnej definicji wymaga zatem ustalenia, które z kwestii prawnych mogą być regulowane w formie ustawy, a więc jej zakresu przedmiotowego. Konstytucja Monako nie rozstrzyga tego problemu w sposób oczywisty, konieczne w tym względzie jest rekonstruowanie zakresu

⁴ „Tytuł” stanowi główną jednostką systematyzacyjną konstytucji Monako.

⁵ **G. Grinda**, *op. cit.*, s. 190.

⁶ Gmina jest podstawową i jedyną jednostką samorządu terytorialnego w Monako. Terytorium państwa tworzy tylko jedna gmina. Rada Gminna jest jej organem stanowiącym – **G. Grinda**, *op. cit.*, s. 157–159.

⁷ **A. Szeptycki**, *Prawnomiędzynarodowy status i polityka zagraniczna Monako*, *Polityka i Prawo* 2010/1 (2), s. 139–141 – w ten sposób do Księstwa Monako inkorporowane jest też prawo Unii Europejskiej stosowane bezpośrednio we Francji, np. w zakresie prawa celnego i polityki monetarnej – zob. **G. Grinda**, *op. cit.*, s. 193–194.

materii z wielu jej przepisów. Nie ulega wątpliwości, że poza zakresem przedmiotowym ustawy znajdują się sprawy, które konstytucja wyraźnie zastrzega dla innych źródeł prawa, takie jak np. zasady organizacji i funkcjonowania Rady Narodowej wymagające formy regulaminu wewnętrznego izby. Z kolei na pewno do zakresu przedmiotowego ustawy wchodzi wszystkie te kwestie, które konstytucja bezwzględnie nakazuje regulować w tej właśnie formie, a więc przepisy dotyczące konstytucyjnych praw podstawowych, budżet państwa, wyrażanie zgody na ratyfikację niektórych umów międzynarodowych oraz zmiana konstytucji.

Wyraźnie określona nie została pozostała materia ustawowa. Nie jest więc jasne, gdzie dokładnie przebiega granica regulacji ustawowej. Możliwe są w tej kwestii dwa rozwiązania. Pierwsze opiera się na założeniu, że skoro konstytucja jest samoograniczeniem władzy księcia, to tam, gdzie władza nie została ograniczona i jasno przekazana innemu podmiotowi, nadal pozostaje w sferze kompetencji księcia. Wobec tego zakres przedmiotowy ustawy ograniczałby się tylko do kwestii wyraźnie w konstytucji wskazanych. Natomiast zgodnie z drugim stanowiskiem konstytucja nie określiła zakresu przedmiotowego ustawy, ale sprecyzowała funkcje, które winny być wykonywane przez księcia wspólnie z parlamentem. Jeśli zatem art. 6 przewiduje, że takiego współdziałania wymaga realizacja funkcji ustawodawczej, to tym samym funkcję tę wyłączono spod wyłącznej jurysdykcji źródeł prawa wydawanych samodzielnie przez księcia⁸. Wydaje się, że zasadne jest przychylenie się do drugiego stanowiska. Konstytucja zapewnia ustawie nieograniczony zakres przedmiotowy w kwestiach, które nie zostały przekazane do uregulowania w innych aktach prawnych. Wynika to z jej charakteru jako jedyne źródła prawa tworzonego wspólnie przez księcia i parlament. Tym samym należy uznać, że w drodze ustawy może zostać unormowana każda kwestia, o ile nie zakazuje tego konstytucja.

Z zakresem przedmiotowym ustawy ściśle powiązane są ordonanse władcy będące przejawem zachowanej przez księcia samodzielnej kompetencji prawotwórczej. Historycznie ordonanse (*ordonnance-loi*) stanowiły podstawowe źródło prawa powszechnie obowiązującego w Monako – najpierw jako źródło wyłączne, a pod rządami konstytucji z 1911 r. występujące obok ustaw podej-

⁸ Wnioski akapitów 70 i 71 opinii Komisji Weneckiej o równowadze władz w Monako – Opinion on the balance of powers in the Constitution and the Legislation of the Principality of Monaco adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14–15 June 2013), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)018-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)018-f); stan na 28.02.2018 r.

mowanych przy udziale parlamentu⁹. Współcześnie występują jako ordonanse władcy (*ordonnance souveraine*) lub ordonanse zwykłe (*ordonnance*). Z punktu widzenia zakresu przedmiotowego ustawy istotne znaczenie mają pierwsze z nich, a więc ordonanse władcy. W systemie prawnym pełnią one dwojaką funkcję: po pierwsze przyjmują postać aktów nadzwyczajnych zastępujących ustawę w normowaniu materii dla niej zastrzeżonych, po drugie zaś stanowią akt normatywny o mocy ustawy, wydawany w materiałach wyłączonych spod regulacji ustawowej. Legitymacja księcia do wydania ordonansu w pierwszym przypadku powstaje wyłącznie w sytuacji, gdy parlament nie dochowa konstytucyjnego terminu uchwalenia ustawy budżetowej. Książę może wówczas, po zasięgnięciu opinii Rady Stanu, samodzielnie zdecydować o wykorzystaniu środków budżetowych (art. 73 w zw. z art. 71 konstytucji). W drugim przypadku legitymacja ta każdorazowo wynikać musi z właściwego przepisu konstytucji, który wyraźnie nakazuje lub pozwala regulować pewne kwestie w drodze ordonansu władcy. W obowiązującym stanie prawnym książę samodzielnie normuje w tej formie m.in. zasady używania flagi książęcej i państwowej (art. 7), statuty Rodziny Panującej i pozycję prawną jej członków, zasady następstwa tronu, sprawowania regencji (art. 10 i 11), organizację i funkcjonowanie Rady Stanu (art. 52) oraz organizację i funkcjonowanie Sądu Najwyższego (art. 92). Kwestie te pozostają zatem poza zakresem przedmiotowym ustawy, a władza prawodawcza sprawowana jest wówczas jedynie przez księcia bez udziału Rady Narodowej.

Od ordonansów władcy należy odróżnić ordonanse zwykłe¹⁰. Akty te, mimo terminologicznej bliskości w stosunku do samoistnych ordonansów władcy, mają charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw i umów międzynarodowych i nie wkraczają, co do zasady, w zakres przedmiotowy ustawy. Każdorazowo upoważnienie do ich wydania musi bowiem wynikać z aktu, który mają wykonać.

Nie do końca precyzyjnie uregulowane wzajemne relacje między monakijskimi źródłami prawa budzą liczne wątpliwości, zwłaszcza w odniesieniu do prób konstruowania ich hierarchii. Trudności występują już na poziomie wska-

⁹ Niektóre z wydanych w poprzednim stanie prawnym ordonansów o mocy ustawy obowiązują w tej formie do dziś; **M. Łukaszewski**, *Lazurowe księstwo. Współczesny system polityczny Monako*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2016, s. 42.

¹⁰ M. Łukaszewski słusznie zwraca uwagę na konsekwentny brak przydawki „władcy” w wypadku konstytucyjnej regulacji tych aktów. Dystynkcja ta potwierdza oddzielenie ordonansów o charakterze wykonawczym od ordonansów samoistnych. W systemie prawnym Monako stanowią one zatem odrębne źródła prawa; **M. Łukaszewski**, *op. cit.*, s. 42–43.

zania prawa najwyższego w Księstwie. Konstytucja Monako w żadnym fragmencie nie stwierdza *explicite* swojej nadrzędności. Preambuła określa konstytucję jako ustawę zasadniczą państwa, ale art. 1 ustanawia Księstwo państwem suwerennym i niepodległym „w ramach ogólnych zasad prawa międzynarodowego i szczególnych konwencji z Francją”. Zdaniem G. Grindy wynika z tego, że prawo międzynarodowe, o ile zostało podpisane i ratyfikowane przez księcia, ma pierwszeństwo przed prawem wewnętrznym państwa¹¹.

Naturalnie poniżej konstytucji w hierarchii źródeł prawa znajduje się ustawa. Przemawia za tym, po pierwsze, fakt, że jest wydawana przez księcia i Radę Narodową na podstawie kompetencji przyznanej przez konstytucję, a po drugie – okoliczność, że w pewnym ograniczonym zakresie przepisy ustawowe mogą podlegać kontroli konkretnej zgodności z konstytucją¹². O wiele bardziej skomplikowana jest relacja ustawy względem aktów wydawanych przez księcia. Ordonans władcy, tak samo jak ustawa, jest samoistnym aktem normatywnym, wydawanym na podstawie kompetencji przyznanej przez konstytucję i tak samo jak ustawa w pewnych przypadkach podlega konkretnej kontroli konstytucyjnej. Ponadto pozostaje przy tym aktem od ustawy niezależnym. Wydaje się zatem, że ordonanse władcy powinny być klasyfikowane w hierarchii źródeł prawa na równi z ustawami.

Odmienne od ordonansów władcy kształtuje się sytuacja ordonansów zwykłych, które są typowymi aktami wykonawczymi do ustaw i aktów prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez Księstwo. W zależności od rodzaju źródła prawa, którego wykonaniu służą, różna jest ich pozycja w hierarchii źródeł monakijskiego prawa. W przypadku ordonansu wykonującego ustawę nie ma wątpliwości, że należy go umieścić poniżej ustawy, gdyż to z jej postanowień czerpie swoją moc prawną. Inaczej wygląda to natomiast w przypadku ordonansu wykonującego akt prawa międzynarodowego – normy prawa międzynarodowego mają bowiem pierwszeństwo w przypadku kolizji z prawem wewnętrznym państwa. Ponadto, podpisanie i ratyfikowanie aktów prawa międzynarodowego to kompetencje przynależne wyłącznie księciu, a zatem w procesach tych nie uczestniczy Rada Narodowa. Z formalnego punktu widzenia od ordonansu zwykłego realizującego postanowienia aktu międzynarodowego nie wymaga się zgodności z ustawą. W tym świetle możliwy do wyobrażenia jest przypadek, gdy ordonans wykonujący umowę międzynarodową może posłużyć jako środek do obejścia przez księcia wymogu współdziałania władzy

¹¹ G. Grinda, *op. cit.*, s. 190.

¹² K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 47–48.

ustawodawczej z Radą Narodową i wprowadzania w ten sposób prawa niezgodnego z wolą parlamentu. W tym miejscu należy jednak zwrócić uwagę, że teoretyczne ryzyko zostało przez konstytucję istotnie ograniczone. W art. 14 konstytucji określono bowiem katalog wskazanych przedmiotowo umów międzynarodowych, których ratyfikacja wymaga zgody wyrażonej w ustawie. Co ważne, jest on na tyle szeroki, że obejmuje w zasadzie wszystkie istotne sprawy państwowe¹³. Tym samym ordonans zwykły wydany w celu wykonania umowy lub traktatu międzynarodowego także, choć już nie bezpośrednio, czerpie swoją moc z wydanej wcześniej ustawy, co w hierarchii źródeł prawa pozwala go uprzędkować *de facto* poniżej ustawy.

3. Uczestnicy procedury ustawodawczej

Uczestnikami procedury ustawodawczej są przede wszystkim książę i parlament. Konstytucyjna zasada współwzajemności przez te organy władzy ustawodawczej została osadzona w oryginalnej strukturze ustrojowej Księstwa Monako. Determinujący ją specyficzny układ zależności, relacji i powiązań między organami państwa powoduje, że w proces powstawania prawa zaangażowanych jest jednak znacznie więcej podmiotów – m.in. Minister Stanu wraz z Radą Rządową, Rada Stanu, Rada Korony.

Najważniejszym podmiotem w procesie ustawodawczym pozostaje, oczywiście, książę. Pełni on rolę głowy państwa i suwerena Monako. Sprawuje swój urząd dożywotnio, a jego władza podlega dziedziczeniu zgodnie z ustalonymi w konstytucji regułami sukcesji. W systemie konstytucyjnym książę dysponuje jednolitą władzą i sprawuje zwierzchnictwo nad każdym przejawem działalności państwa. Co istotne, zgodnie z tradycyjną zasadą *rex non potest peccare*, nie ponosi przy tym żadnej odpowiedzialności przed jakimkolwiek innym organem.

Pozycję księcia w procesie ustawodawczym równoważyć ma licząca dwudziestu czterech deputowanych Rada Narodowa (*Conseil National*, dalej również jako: zgromadzenie, izba) stanowiąca unikameralny parlament Księstwa. Jej członkowie wybierani są na czteroletnią kadencję w okręgu obejmującym

¹³ Art. 14 Konstytucji Monako wymaga zgody wyrażonej w ustawie dla traktatów i umów międzynarodowych: (1) dotyczących ustroju konstytucyjnego Monako; (2) wymagających zmiany obowiązujących przepisów ustawowych; (3) pociągających za sobą przystąpienie państwa do organizacji międzynarodowej, której funkcjonowanie wymaga udziału członków Rady Narodowej; (4) skutkujących powstaniem obciążenia budżetowego nieprzewidzianego w ustawie budżetowej.

cały kraj, na podstawie mieszanego systemu wyborczego¹⁴ (szesnastu kandydatów wybieranych jest w systemie większościowym, ośmiu w proporcjonalnym systemie pióropusza¹⁵). Konstytucja zapewnia parlamentarzystom gwarancję ochrony ich mandatu w postaci indemnitetu, immunitetu procesowego oraz nie-tykalności osobistej. Parlament Monako nie jest jednak organem permanentnym, obraduje w trybie sesyjnym. Z mocy prawa w każdym roku zbiera się na dwóch sesjach zwyczajnych rozpoczynających się w pierwszym dniu roboczym kwietnia i pierwszym dniu roboczym października, przy czym czas trwania każdej sesji nie może przekroczyć trzech miesięcy. Poza sesjami zwyczajnymi Rada Narodowa zbiera się także na sesje nadzwyczajne, które mają prawo zwołać książę (swobodnie) i przewodniczący zgromadzenia (na wniosek co najmniej dwóch trzecich jej członków). Podczas trwania sesji zwyczajnych porządek dzienny posiedzeń Rady Narodowej jest przez Radę ustalany samodzielnie, z zastrzeżeniem prawa rządu do żądania przeznaczenia co najmniej co drugiego posiedzenia na rozpatrywanie książęcych projektów ustaw. W przypadku natomiast posiedzenia nadzwyczajnego zwołanego przez księcia, porządek obrad posiedzeń ustalany jest w monarszym akcie zwołującym.

Mimo demokratycznych zmian książę w dalszym ciągu zachował najbardziej doniosłą prerogatywę ograniczającą ustrojową pozycję parlamentu, tj. prawo rozwiązania Rady Narodowej mocą ordonansu władcy. Konstytucja w art. 74 pozostawia mu w tym względzie pełną swobodę. Jedynym warunkiem jest wcześniejsze zasięgnięcie opinii Rady Korony, która jednak nie jest dla niego wiążąca. Mimo że książę nigdy dotychczas nie rozwiązał Rady Narodowej¹⁶, to i tak kompetencja ta w oczywisty sposób godzi w równość współuczestników procedury ustawodawczej i wymaga uwzględnienia przy jej analizie.

Jakkolwiek reformy podtrzymały tę rażącą dysproporcję w systemie wzajemnych ustrojowych zależności księcia-suwerena i parlamentu, to na gruncie współwykonywania władzy ustawodawczej podjęto działania w celu ograniczenia faktycznego monopolu władcy. Skutkiem tego w postępowaniu mającym na celu opracowanie projektu, uchwalenie i wprowadzenie do systemu prawnego nowej ustawy bezpośredni udział księcia został ograniczony przez obowiązek

¹⁴ Art. 20-1 ustawy o wyborach narodowych i gminnych (*Loi n. 839 du 23/02/1968 sur les élections nationales et communales*), Journal de Monaco, Bulletin Officiel de la Principaute nr 5761 z 23 lutego 1968 r.

¹⁵ System pióropusza – *panachage* polega na możliwości głosowania przez wyborcę na kandydatów z różnych list. W ten sposób każdy głosujący tworzący własną listę wyborczą, zob. **M. Łukaszewski**, *op. cit.*, s. 65.

¹⁶ **G. Grinda**, *op. cit.*, s. 74.

dokonywania pewnych czynności w sferze władzy ustawodawczej za pośrednictwem organów pomocniczych – Ministra Stanu, Rady Rządowej, Rady Stanu i Rady Korony, włączając je tym samym do grona uzupełniających księcia uczestników procedury ustawodawczej.

Minister Stanu wraz Radą Rządową (*Ministre d'État et Conseil de Gouvernement*) pełnią w systemie prawnym Monako rolę rządu. Wyodrębnienie tego organu nie wiąże się jednak z jednoczesnym ustanowieniem w systemie konstytucyjnym Księstwa zasady dualizmu egzekutywy. Zgodnie z art. 43 konstytucji Minister Stanu wspomagany przez Radę Rządową sprawują rządy pod zwierzchnictwem księcia. Dalsze przepisy konstytucji wskazują natomiast, że rząd pełni w istocie rolę gabinetu księcia. Minister Stanu i członkowie rządu powoływani i odwoływani są przez księcia swobodnie mocą ordonansu władcy. Nie muszą cieszyć się przy tym poparciem parlamentu. Za swoje działania odpowiadają wyłącznie przed księciem. Nie ponoszą odpowiedzialności politycznej przed Radą Narodową ani odpowiedzialności konstytucyjnej przed jakimkolwiek innym organem. Książę zachowuje pełną kontrolę nad organizacją i funkcjonowaniem swojego gabinetu. Posiada również pełną dowolność w zakresie kreacji jego składu. Konstytucja nie przewiduje w tym zakresie żadnych specjalnych warunków.

Rada Stanu (*Conseil d'État*) i Rada Korony (*Conseil de la Couronne*) to konstytucyjne organy doradcze księcia. W zakresie swojego działania przygotowują i przedstawiają księciu opinie w różnych kwestiach ustrojowych. W określonych przypadkach zasięgnięcie ich opinii jest dla księcia obligatoryjne. Duże znaczenie dla procesu ustawodawczego ma zwłaszcza Rada Stanu, która jest aktywnym uczestnikiem każdego procesu ustawodawczego¹⁷. W jej skład wchodzi – z urzędu – szef Dyrekcji Służb Sądowych¹⁸ jako przewodniczący i maksymalnie 12 członków powołanych przez Księcia na 3 lata¹⁹. Rada Korony pojawia się w procesie ustawodawczym raczej wyjątkowo. Została przewidziana

¹⁷ J.C. Duursma, *Fragmentation and the international relations of micro-states : self-determination and statehood*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 266–277; G. Grinda, *op. cit.*, s. 97; A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Kolonia Limited, Wrocław 2011, s. 95.

¹⁸ Dyrekcja Służb Sądowych jest pozakonstytucyjnym organem odpowiedzialnym za zarządzanie w imieniu księcia wymiarem sprawiedliwości. Resort ten nie został włączony do Rady Rządowej i wciąż pozostaje pod bezpośrednim wpływem księcia; szerzej M. Łukaszewski, *op. cit.*, s. 56.

¹⁹ Art. 3 ordonansu o funkcjonowaniu i organizacji Rady Stanu (*Ordonnance n. 3.191 du 29/05/1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État*), *Journal de Monaco*, *Bulletin Officiel de la Principaute* nr 5566 z 5 czerwca 1964 r.

na bowiem jako organ wspierający księcia opinią w najważniejszych dla państwa i monarchii kwestiach. W pewnych przypadkach zasięgnięcie jej opinii jest dla księcia obligatoryjne, jednak żaden z nich nie dotyczy wydawania ustaw²⁰. Rada Korony składa się z siedmiu członków mianowanych przez księcia na okres 3 lat. Przewodniczący i trzech członków wybierani są przez niego swobodnie. Prawo desygnowania pozostałych trzech członków posiada natomiast parlament, przy czym nie mogą to być osoby z grona parlamentarzystów.

4. Fazy procedury ustawodawczej

Opisane wyżej cechy ustroju konstytucyjnego Monako wpływają na kształt procedury ustawodawczej. Stanowi ona niezwykle złożony proces, na który składają się rozmaite, powiązane ze sobą czynności, dokonywane przez wyznaczone do tego podmioty w określonych przez prawo terminach i formach. Analiza tych regulacji pozwala wyróżnić następujące fazy owej procedury:

- 1) postępowanie projektodawcze:
 - a) właściwe (prowadzone przez Radę Rządową),
 - b) w przedmiocie propozycji ustawy (prowadzone przez Radę Narodową),
- 2) wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez księcia,
- 3) prace nad projektem ustawy w Radzie Narodowej,
- 4) nadanie ustawie sankcji monarszej,
- 5) promulgacja ustawy.

4.1. Postępowanie projektodawcze

Zgodnie z art. 66 ust. 2 konstytucji prawo inicjatywy ustawodawczej w Księstwie Monako przysługuje wyłącznie księciu. Kompetencji tej nie przyznano zatem żadnemu innemu organowi, w tym także Radzie Narodowej. Tylko propozycje legislacyjne wnoszone przez księcia są traktowane przez konstytucję jako „projekty ustaw” (*projets de loi*) i w sposób prawnie doniosły otwierają drogę do parlamentarnej debaty nad przyszłym prawem²¹.

²⁰ Zgodnie z art. 77 konstytucji opinia Rady Korony jest obligatoryjna w sprawach: traktatów międzynarodowych, rozwiązania Rady Narodowej, nadawania i przywracania obywatelstwa, prawa łaski i amnestii.

²¹ Tym samym władca Monako jako ostatni europejski monarcha zachował prawo osobistej i *de iure* samodzielnej inicjatywy ustawodawczej – M.M. Wiszowaty, *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015, s. 189.

Prawo nie przewiduje jednak samodzielnego opracowywania projektu ustawy przez głowę państwa. Akceptacji monarchy podlega już gotowy dokument. Przedłożenie projektu ustawy księciu musi zatem zostać poprzedzone postępowaniem mającym na celu jego przygotowanie. Choć konstytucja nie używa żadnego pojęcia odnoszącego się do tego etapu procedury ustawodawczej, uzasadnione wydaje się określenie go jako postępowania projektodawczego. W toku tego postępowania wstępna koncepcja aktu prawnego przekuwana jest w tekst dokumentu, który po akceptacji księcia zostaje skierowany do Rady Narodowej.

Analiza przepisów konstytucji pozwala wyróżnić dwa postępowania projektodawcze: podstawowe – postępowanie projektodawcze właściwe prowadzone przez Radę Rządową i subsydiarne wobec niego – postępowanie w przedmiocie propozycji ustawy prowadzone przez Radę Narodową.

4.1.1. Postępowanie projektodawcze właściwe

Zasadą konstytucyjną jest opracowywanie projektu ustawy przez Radę Rządową. Ciężar prac nad kształtem dokumentu przenosi na ten organ *expressis verbis* art. 67 ust. 1 konstytucji. Przepis konstytucji wyłącza tym samym formalny udział księcia w tym etapie postępowania, choć oczywiście nie można pomijać faktu, że ustrojowa zależność Rady Rządowej od księcia zapewnia głowie państwa realne mechanizmy wpływu na prace Rady.

Rada Rządowa w toku postępowania projektodawczego przeprowadza wymagane przez prawo konsultacje. W zależności od charakteru regulowanej materii Rada Rządowa przedstawia przygotowany przez siebie projekt jednemu z opisanych już wcześniej organów opiniodawczych. Największe znaczenie w tej fazie ma, oczywiście, Rada Stanu, gdyż konstytucja opiniowanie projektów ustaw i ordonansów władcy wyznacza jako jej główne zadanie ustrojowe. Tym samym jest ona podstawowym organem opiniodawczym w procedurze ustawodawczej, który pojawia się w każdym wypadku, gdy przepisy szczególne ze względu na przedmiot regulacji nie przewidują udziału – zamiast lub obok Rady Stanu – innego podmiotu. W obecnym stanie prawnym obowiązek taki aktualizuje się zwłaszcza podczas przygotowania projektów regulujących materie społeczno-gospodarcze (Rada Gospodarcza i Społeczna²²) lub wysoce wyspecjalizowane (np. Rada Morza w przypadku normowania prawa morskiego, Wysoki Komitet Urbanistyki w przypadku planowania przestrzennego²³). Co do zasady Rada Rządowa może wówczas wybrać, czy skorzysta z pomocy obu organów opiniodawczych, czy tylko organu szczególnego.

²² G. Grinda, *op. cit.*, s. 98 i 115.

²³ *Ibidem*, s. 99.

Na zasadzie wyjątku w procesie ustawodawczym pojawić może się jeszcze jeden konstytucyjny organ opiniodawczy – Rada Korony. Jak już wspomniano, jej podstawową funkcją jest wspieranie księcia radą w sprawach dotyczących wyższych interesów państwa (*intérêts supérieurs de l'État*), a za taką właśnie sprawę może zostać uznane procedowanie nad konkretną ustawą. W takim wypadku Rada Korony na prośbę księcia przygotowuje opinię, a z własnej inicjatywy może skierować do księcia sugestię. W przeciwieństwie do pozostałych organów opiniodawczych Rada Korony może włączyć się do prac na jakimkolwiek etapie procesu ustawodawczego – inicjująca jej pracę prośba księcia lub własna uchwała o skierowaniu do księcia sugestii mogą wystąpić bowiem w każdym momencie, gdy w toku procesu ustawodawczego jego dalszy los będzie zależał od decyzji księcia. Opinie wydawane przez wszystkie wskazane organy nie mają charakteru wiążącego. Rada Rządowa po ich otrzymaniu swobodnie decyduje o zaprzestaniu prac albo zatwierdzeniu projektu. Opracowany projekt ustawy podpisywany jest przez Ministra Stanu i przedstawiany księciu.

4.1.2. Postępowanie w przedmiocie propozycji ustawy

Konstytucja Księstwa Monako nie przewiduje prawa inicjatywy ustawodawczej dla Rady Narodowej. W pierwotnym brzmieniu nie przyznawała ponadto żadnego środka prawnego, za pomocą którego parlament mógłby inicjować proces stanowienia prawa, statuując jego rolę jedynie jako forum debaty i zatwierdzenia projektów wnoszonych przez księcia. Rozwiązanie wyłączające reprezentację obywateli z możliwości wszczynania postępowania ustawodawczego było poważną przeszkodą w trakcie starań o członkostwo Księstwa Monako w Radzie Europy. Rada Narodowa w tym stanie prawnym nie mogła zostać bowiem uznana za ciało ustawodawcze w rozumieniu art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Taki stan rzeczy zmieniono w drodze nowelizacji konstytucji z 2002 r.

Co istotne, nie zdecydowano się jednak na rozszerzenie prawa inicjatywy ustawodawczej również na Radę Narodową. Wprowadzono za to nową kategorię „propozycji ustaw” (*propositions de loi*) przewidzianych jako przynależny Radzie Narodowej środek inspirowania rządu do podjęcia prac nad projektem ustawy. W określonych wypadkach złożona w tej formie propozycja ustawy może *ex lege* przekształcić się w projekt ustawy i w kształcie uchwalonym przez Radę Narodową zostać przekazana do zatwierdzenia księciu.

Współcześnie zatem inicjatywa po stronie księcia i gabinetu nie jest już jedynym sposobem inicjowania prac legislacyjnych. Ten rodzaj postępowania pro-

jektodawczego nie jest jednak autonomiczny od postępowania rządowego, a pełni wobec niego funkcję subsydiarną. W swoim podstawowym założeniu postępowanie w przedmiocie propozycji ustawy ma bowiem tylko inicjować pracę Rady Rządowej i jedynie wyjątkowo może doprowadzić do powstania projektu ustawy wówczas, gdy Minister Stanu pozostanie bierny wobec inicjatywy parlamentu.

Istota inicjatywy przyznanej Radzie Narodowej sprowadza się do zgłoszenia propozycji ustawy. Składana jest ona na ręce występującego w imieniu księcia Ministra Stanu, który w określonym przez prawo terminie samodzielnie podejmuje decyzję o dalszym jej losie – przekształceniu w projekt ustawy albo odrzuceniu. Pod tym względem instytucja propozycji ustawy mogłaby być utożsamiana z pojawiającym się niekiedy w piśmiennictwie pojęciem „inspiracji ustawodawczej” połączonej z wnioskiem o skorzystanie przez kompetentny podmiot z przysługującego mu prawa złożenia projektu ustawy. Swoistość rozwiązania monakijskiego wyraża się natomiast w nałożonym na Ministra Stanu obowiązku zajęcia stanowiska – w przypadku niedochowania przez niego terminów na podjęcie decyzji (co do przyjęcia propozycji ustawy i co do przedłożenia rządowego projektu powstałego na podstawie zgłoszonej propozycji) propozycja ustawy automatycznie staje się projektem ustawy i z pominięciem etapu rządowego przedstawiana jest księciu do zatwierdzenia.

Procedura zgłaszania propozycji ustaw przez Radę Narodową została uregulowana w art. 67 ust. 2 konstytucji. Prawo to przysługuje zgromadzeniu *in pleno*. Aby więc Rada Narodowa mogła z niego skorzystać i skutecznie wystąpić z propozycją ustawy, musi w pierwszej kolejności podjąć stosowną uchwałę. Z wnioskiem o poddanie propozycji pod głosowanie Rady Narodowej wystąpić może jeden lub kilku deputowanych. Zgodnie z regulaminem izby propozycja ustawy musi spełniać kilka warunków: mieć formę pisemną, być ujęta w artykuły, wskazywać tytuł przyszłej ustawy, autora propozycji i osoby popierające, a także zawierać krótkie uzasadnienie. Wnioskodawca składa propozycję w sekretariacie generalnym Rady Narodowej. Postępowanie w zakresie zgłoszonej propozycji odbywa się według porządku przewidzianego dla projektu ustawy. Wnioskodawca aż do czasu przyjęcia propozycji przez Radę Narodową może wycofać zgłoszoną propozycję²⁴. Uchwała o realizacji parlamentarnej inicjatywy ustawodawczej podejmowana jest zwykłą większością głosów²⁵.

²⁴ Art. 79–83 Regulaminu Rady Narodowej, *Règlement interieur du Conseil National*, Journal de Monaco, Bulletin Officiel de la Principaute nr 8281 z 10 czerwca 2016 r.

²⁵ Art. 17 ustawy o organizacji funkcjonowania Rady Narodowej, *Loi n. 771 z 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National*, Journal de Monaco, Bulletin Officiel de la Principaute nr 5573 z 24 lipca 1964 r.

Uchwalony przez Radę Narodową akt przekazywany jest bezpośrednio Ministrowi Stanu, który podejmuje decyzję o dalszym jej losie. Jak już wskazano, Minister Stanu może przekształcić propozycję Rady Narodowej w projekt ustawy albo *a limine* ją odrzucić. W pierwszym przypadku do tak wykreowanego projektu ustawy stosuje się procedurę przewidzianą w zwykłym trybie, z tym wyjątkiem, że przygotowany na tej podstawie projekt ustawy musi wpłynąć do sekretariatu Rady Narodowej w ciągu roku od upływu terminu na podjęcie przez Ministra Stanu decyzji. Rada Rządowa przeprowadza w tym czasie omówiony już wcześniej etap konsultacji i opracowany w ten sposób projekt przekazuje do zatwierdzenia księciu. W drugiej sytuacji, gdy Minister Stanu odmawia podjęcia prac nad propozycją, konstytucja wymaga od niego pisemnego uzasadnienia owej decyzji. Uzasadnienie sporządzone przez Ministra Stanu jest *ex lege* włączane do porządku obrad kolejnego posiedzenia Rady Narodowej. Na forum parlamentu może odbyć się debata nad tą kwestią, ale zgromadzenie nie zostało wyposażone w żaden środek realnego wpływu. Tym samym odmowa Ministra Stanu ostatecznie zamyka postępowanie projektodawcze w tej kwestii.

Minister Stanu ma pełną swobodę w podjęciu swojej decyzji. Jedynym ograniczeniem są ustanowione w art. 67 ust. 3 i 4 konstytucji terminy na poinformowanie o niej Rady Narodowej. Wniosek parlamentu nie może zostać zupełnie pominięty. Jeśli rząd nie wypowie się w kwestii dalszych losów propozycji ustawy w ciągu sześciu miesięcy od jej otrzymania albo po uprzednim jej zaakceptowaniu i podjęciu prac rządowych gotowy projekt nie trafi pod obrady Rady Narodowej w ciągu roku od upływu sześciomiesięcznego terminu na podjęcie pierwotnej decyzji, propozycja ustawy przekazana przez Radę Narodową automatycznie ulega przekształceniu w projekt ustawy.

Przekształcenie propozycji ustawy w projekt ustawy nie oznacza jednak, że parlament może od razu podjąć formalne prace ustawodawcze. Do ich uruchomienia nadal bowiem potrzebne jest działanie księcia. Tym samym należy uznać, że nowa kompetencja Rady Narodowej stanowi tylko namiastkę prawa inicjatywy ustawodawczej. Pozwala ona, co prawda, na inicjowanie przez parlamentarzystów postępowań legislacyjnych, ale w dalszym ciągu udział Rady Narodowej w tej pierwszej fazie procesu ustawodawczego pozostaje pod kontrolą księcia.

4.2. Wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej przez księcia

Formalne zatwierdzenie projektu ustawy, zarówno tego powstałego w wyniku postępowania rządowego, jak i parlamentarnego, wciąż pozostaje prerogatywą wyłącznie księcia. Skorzystanie z konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawo-

dawczej zależy tylko od dyskrecjonalnej woli monarchy. Konstytucja stanowi jedynie o konieczności zaakceptowania projektu ustawy przez księcia, nie przewidując na dokonanie tej czynności żadnego terminu ani specjalnej formy.

Okoliczność włączenia do procesu realizacji monarszego prawa inicjatywy ustawodawczej innych podmiotów i przeniesienie na nie głównego ciężaru prac nad przygotowaniem projektu może suponować, że ta kompetencja księcia utraciła osobisty i samodzielny charakter. W tym miejscu jednak ponownie należy odwołać się do struktury ustrojowej Księstwa Monako. Minister Stanu i Rada Rządowa są gabinetem księcia, a więc stanowią jego zaplecze administracyjne. W przeciwieństwie do republiki nie ma więc konkurencji między tymi organami. Osobista i samodzielna wola księcia nie traci tego charakteru przez to, że jest konkretyzowana przez inny podmiot.

Wydaje się, że z punktu widzenia wyjątkowej roli księcia jako symbolu i emanacji państwa takie rozwiązanie ma jeszcze co najmniej dwa pozytywne aspekty: po pierwsze powierza misję przekształcenia zamysłu ustawodawczego w gotowy projekt organom wyspecjalizowanym w danych dziedzinach, co z pewnością przekłada się na jego jakość i pozwala księciu uniknąć zarzutu niefachowości, i po drugie – przenosi na rząd konieczność przeprowadzenia częstokroć zaciętej debaty społecznej nad przyszłym prawem, co niewątpliwie chroni majestat księcia przed związaną z tym krytyką.

W kontekście prawa inicjatywy ustawodawczej księcia istotne jest ponadto określenie relacji tego uprawnienia głowy państwa z uprawnieniem przyznanym Radzie Narodowej. Obie kompetencje mogą być błędnie ze sobą utożsamione, gdy przepis art. 67 ust. 3 konstytucji dotyczący automatycznego przekształcenia propozycji ustawy w projekt ustawy zostanie zinterpretowany jako wyjątek od art. 66 ust. 2 przyznającego prawo inicjatywy ustawodawczej księciu. Rozumowanie to doprowadzi wówczas do wniosku, że owo automatyczne przekształcenie oznacza jednocześnie pominięcie etapu zatwierdzenia projektu ustawy przez księcia i tym samym wyróżnienie przez konstytucję drugiego, odrębnego od inicjatywy księcia środka wszczęcia właściwej procedury ustawodawczej²⁶. Takie stanowisko nie znajduje natomiast żadnego uzasadnienia w realiach ustrojowych Księstwa – art. 66 ust. 2 konstytucji ma bowiem charakter bezwzględny. Tylko zatwierdzony przez księcia projekt ustawy rodzi obowiązek podjęcia przez parlament prac legislacyjnych. Propozycja ustawy wnoszona przez Radę Narodową takiego skutku nie daje – nigdy bezpośrednio

²⁶ Takie mylne stanowisko przyjął w polskiej doktrynie K. Wojtyczek – **K. Wojtyczek**, *op. cit.*, s. 42.

nie pociąga za sobą podjęcia prawnie wiążącego postępowania ustawodawczego. Do wywołania tego skutku wymagane jest bowiem, po pierwsze, określone zachowanie Ministra Stanu i, po drugie, aprobata księcia. Automatyczne przekształcenie propozycji ustawy w projekt ustawy, będące skutkiem zaniechania Ministra Stanu, prowadzi do pominięcia tylko pierwszego warunku – wciąż konieczne jest uzyskanie akceptacji księcia. Kompetencji parlamentu nie można zatem traktować jako szczególnej formy uprawnienia przysługującego głowie państwa. W każdym wypadku jest ona li tylko *sui generis* środkiem mobilizującym księcia do skorzystania z jego osobistego i samodzielnego prawa inicjatywy ustawodawczej.

4.3. Prace nad projektem ustawy w Radzie Narodowej

Właściwe postępowanie ustawodawcze w Radzie Narodowej rozpoczyna się w chwili wpływu projektu ustawy do sekretariatu generalnego. Zaakceptowany przez księcia dokument składa Minister Stanu. Moment ten statuuje ostatecznie materię regulowaną przez przyszłą ustawę i wyznacza granice postępowania parlamentarnego. Rada Narodowa w toku procedury ustawodawczej ma prawo wprowadzać do projektu swoje poprawki, z zastrzeżeniem jednak, że wprowadzone modyfikacje nie mogą rozszerzać lub zawężać zakresu przedmiotowego projektu z momentu jego wpływu do Rady. Wszystkie uchwalone przez Radę Narodową poprawki muszą pozostawać w związku z tekstem zatwierdzonym przez księcia. Akceptacja monarchy i jego gabinetu dla kształtu projektu jest wymagana w toku całego postępowania parlamentarnego. Rząd w każdym momencie swoją dyskrecjonalną decyzją może bowiem wycofać projekt ustawy, co zamyka proces ustawodawczy jako bezprzedmiotowy.

Projekt wniesiony do Rady Narodowej przekazywany jest każdemu deputowanemu, a przewodniczący zgromadzenia do porządku obrad kolejnego posiedzenia plenarnego włącza jego publiczną prezentację. W trakcie prezentacji reprezentant rządu przedstawia podstawowe założenia projektu, a przewodniczący decyduje o przekazaniu go do właściwej komisji stałej albo komisji specjalnej tworzonej, gdy przewodniczący uzna, że materia przyszłej regulacji należy do zakresu działania kilku komisji²⁷.

Wyznaczona w ten sposób komisja wybiera ze swego grona sprawozdawcę, którego zadaniem jest informowanie Rady Narodowej o postępie prac oraz przygotowanie sprawozdania. Zgodnie z wymogami stawianymi przez regulamin

²⁷ Art. 81 i 84 Regulaminu Rady Narodowej.

izby powinno ono zawierać w szczególności: proponowane poprawki wraz z uzasadnieniem każdej z nich, podsumowanie wypowiedzi i podniesionych przez deputowanych argumentów podczas dyskusji na forum komisji, opinię o projekcie zaakceptowaną przez większość członków komisji oraz wnioski mniejszości. Meritum sprawozdania stanowi wniosek komisji o przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z poprawkami albo jego odrzucenie. Kopia projektu sprawozdania przekazywana jest każdemu członkowi Rady Narodowej na trzy dni przed posiedzeniem parlamentu, na którym ta kwestia ma być omawiana²⁸.

Kolejne czytanie projektu na posiedzeniu plenarnym rozpoczyna się ponownie od przedstawienia podstawowych założeń projektu, po czym sprawozdawca komisji odczytuje sprawozdanie z jej prac. Następnie projekt zostaje poddany pod dyskusję Rady Narodowej. Jeśli komisja w swoim sprawozdaniu wniosła o odrzucenie projektu ustawy, dyskusja i głosowanie następujące w tej fazie dotyczą tylko tej kwestii. Przyjęcie wniosku komisji kończy definitywnie prace nad ustawą. Jeśli komisja nie wniosła o odrzucenie projektu albo wniosek taki został odrzucony, odbywa się debata nad kolejnymi artykułami projektu. Deputowani mogą zgłaszać swoje propozycje poprawek, które od razu poddawane są pod głosowanie. Na wniosek rządu Rada Narodowa może zadecydować o ponownym przekazaniu projektu ustawy do prac w komisji przed ostatecznym zatwierdzeniem, wyznaczając komisji termin na przygotowanie dodatkowego sprawozdania. Na te okresy zawieszana jest również debata parlamentarna. Po opracowaniu ostatecznej wersji projektu odbywa się ostatnie czytanie i głosowanie Rady Narodowej nad projektem, artykuł po artykule. Po zatwierdzeniu ostatniego artykułu parlament głosuje nad projektem *en bloc*. Tylko ostatnie głosowanie jest prawnie wiążące i prowadzi do przekształcenia projektu w ustawę. W tym również momencie rząd traci uprawnienie do przerywania prac parlamentarnych. Uchwalona ustawa wraz z protokołem obrad, za pośrednictwem Ministra Stanu, przekazywana jest do księcia.

4.4. Nadanie ustawie sankcji monarszej

Ustawa uchwalona przez Radę Narodową musi zostać ponownie zaaprobowana przez księcia, który nadaje jej sankcję monarszą.

Prawo sankcji jest „ekskluzywną instytucją monarchicznego prawa konstytucyjnego”²⁹ i jako takie występuje w większości europejskich monarchii.

²⁸ Art. 43 Regulaminu Rady Narodowej.

²⁹ M. M. Wiszowaty, *op. cit.*, s. 195.

W swej istocie polega na zaakceptowaniu przez głowę państwa decyzji podjętej przez parlament jako prawa i włączenie go do systemu prawnego państwa³⁰. W Księstwie Monako prawo sankcji księcia zostało wykorzystane jako dopełnienie naczelnego dla procesu ustawodawczego wymogu zgodności woli dwóch podmiotów wykonujących władzę ustawodawczą. *De iure* nie ulega zatem wątpliwości, że charakter tego prawa jest jak najbardziej realny, a monarcha nie jest związany decyzją parlamentu. Nie można jednak zapominać, że książę posiada wobec Rady Narodowej istotne uprawnienia inspiracyjne i kontrolne, które wykonuje bezpośrednio lub pośrednio przy pomocy swojego gabinetu w toku całego procesu ustawodawczego (prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo wycofania projektu ustawy). Tym samym ewentualna dezaprobata dla ustawy może zostać wyrażona przed jej ostatecznym uchwaleniem. *De facto* więc, z perspektywy całości monakijskiej regulacji procedury ustawodawczej udzielenie sankcji ustawie jest tylko czysto formalnym i ostatecznym potwierdzeniem wcześniej już wyrażonej przez księcia zgody. Konsekwencją tego jest fakt, że władcy Monako jeszcze nigdy nie odmówili usankcjonowania przekazanej im ustawy³¹.

4.5. Promulgacja ustawy

Ostatnią fazą procesu ustawodawczego jest promulgacja ustawy. Pierwotnie instytucja ta wykształciła się w republikach jako odpowiednik monarszego prawa sankcji³². Z jednej strony republikańska głowa państwa nie miała bowiem wystarczającej legitymacji, by obdarzać ją arbitralnym prawem sprzeciwu wobec woli parlamentu, z drugiej jednak konieczne było unormowanie momentu formalnie wieńczącego proces ustawodawczy i potwierdzającego włączenie nowej regulacji do systemu prawnego. Doprowadziło to do regulacji promulgacji jako aktu republikańskiej głowy państwa potwierdzającego moc obowiązującą

³⁰ We współczesnych monarchiach, w których prawo sankcji zostało zachowane, wymóg nadania jej ustawie stanowi właściwie ostatni przejaw zwierzchnictwa głowy państwa nad parlamentem. W każdym z tych państw żywa pozostaje natomiast dyskusja, jaki jest dziś charakter tej prerogatywy – czy zwierzchnictwo to może być wciąż traktowane jako realna prerogatywa monarchy zapewniająca mu pewien zakres dyskrecjonalnej woli, czy stała się li tylko symbolicznym aktem podejmowanym przez głowę państwa jako tegoż państwa najwyższym reprezentantem – zob. **M.M. Wiszowaty**, *op. cit.*, s. 195–223.

³¹ **G. Grinda**, *op. cit.*, s. 7; **A. Ławniczak**, *op. cit.*, s. 95; **M.M. Wiszowaty**, *op. cit.*, s. 215.

³² Choć *de iure* pierwszą konstytucją, która przewidywała instytucję promulgacji była francuska konstytucja monarchiczna z 1791 r. – por. **J. Zaleśny**, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999, s. 11.

uchwalonej przez parlament ustawy³³. Z czasem instytucja ta została zaadaptowana w części państw monarchicznych, występując obok lub zamiast prawa sankcji.

Monako należy do państw, których system prawny przewiduje obie te instytucje. W art. 66 ust. 4 konstytucji prawo sankcji i promulgacja zostały wyraźnie od siebie oddzielone. Książę nadaje w ten sposób moc obowiązującą usankcjonowanej przez siebie ustawie. Różnica między prawem sankcji a promulgacją polega zatem na tym, że przez nadanie sankcji ustawa Rady Narodowej staje się prawem, a przez promulgację staje się dodatkowo prawem obowiązującym. Zgodnie z art. 69 konstytucji przepisy ustawy wchodzi w życie, co do zasady, następnego dnia po publikacji w „Dzienniku Monako” („Journal de Monaco”). Sama ustawa może, oczywiście, przewidywać późniejszy termin.

5. Szczególne procedury ustawodawcze

Poza podstawową procedurą ustawodawczą, prawo monakijskie przewiduje również charakteryzujące się pewnymi odrębnościami trzy szczególne procedury ustawodawcze. Dwie z nich – rozpatrywanie projektu ustawy budżetowej oraz rozpatrywanie projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej – uregulowano w konstytucji, natomiast trzecia – rozpatrywanie projektów ustaw w trybie pilnym wynika z regulaminu izby i odnosi się tylko do postępowania w Radzie Narodowej.

Najwięcej modyfikacji względem podstawowego trybu przewiduje się w procedurze uchwalania budżetu. Projekt ustawy budżetowej musi zostać wniesiony do Rady Narodowej każdego roku do 30 września. Parlament zobowiązany jest rozpatrzyć projekt na sesji październikowej. W toku postępowania parlament traci prawo uchwalania poprawek, z kolei rząd prawo wycofania projektu. Ustawa budżetowa uchwalana jest nie artykuł po artykule, a rozdział po rozdziale. Teoretycznie więc niektóre rozdziały mogą zostać odrzucone. Ostatecznie rozstrzyga jednak głosowanie końcowe nad projektem ustawy budżetowej *en bloc*. Skoro Rada Narodowa nie może uchwalać poprawek, to tym samym, jeśli zakończy się ono pozytywnym wynikiem, uchwalone zostają nawet te rozdziały, które wcześniej zostały odrzucone³⁴. Ustawa budżetowa musi zostać uchwalona do 31 grudnia. W przeciwnym wypadku, na podstawie art. 73 konstytucji polityka finansowa

³³ M.M. Wiszowaty, *op. cit.*, s. 196–197.

³⁴ G. Grinda, *op. cit.*, s. 121–122.

państwa w danym roku budżetowym będzie się opierać na ordonansach władcy wydawanych po zasięgnięciu opinii Rady Stanu.

Odrębności w zakresie rozpatrywania projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej sprowadzają się wyłącznie do odebrania Radzie Narodowej prawa wprowadzania do niego poprawek, a Radzie Rządowej prawa wycofania projektu z parlamentu. W pozostałych kwestiach procedura jest zbieżna z trybem podstawowym.

Z kolei przewidziany w regulaminie Rady Narodowej tryb pilny, określane jako „nadzwyczajna procedura ustawodawcza”³⁵, wyraża się w wyznaczeniu sztywnego terminu dla rozpoczęcia prac parlamentarnych nad projektem. Prezentacja projektu ustawy musi odbyć się w ciągu sześciu dni od otwarcia sesji Rady Narodowej lub sześciu dni od złożenia projektu, jeśli miało miejsce w trakcie sesji. Następnie projekt niezwłocznie przekazywany jest właściwej komisji. Decyzję o rozpatrywaniu projektu w nadzwyczajnej procedurze podejmuje Minister Stanu przez dołączenie do projektu ustawy oświadczenia o jego pilności (*déclaration d'urgence*)³⁶.

6. Zakończenie

Podsumowując, należy stwierdzić, że eksponowana przez monakijską konstytucję zasada współwykonywania funkcji ustawodawczej przez księcia i Radę Narodową, stanowiąca swoisty fundament dla szczegółowej regulacji procedury stanowienia prawa, nie została w sposób wystarczający zrealizowana. Funkcja ustawodawcza w Monako charakteryzuje się wyraźną asymetrią w zakresie kompetencji przyznanych jej wykonawcom. Oczywiście, wymóg zgody obu podmiotów determinuje kolejne fazy procesu ustawodawczego, ale nadzwyczaj często jest to zgoda jednostronna. To stała aprobata księcia stojącego na czele ustroju państwa, wyrażana bezpośrednio lub przy pomocy jego rządu, pozwala na przeprowadzenie kolejnych faz procesu ustawodawczego. Jedyнным właściwym momentem, kiedy skutecznie swój sprzeciw może wyrazić Rada Narodowa, jest odrzucenie projektu ustawy. W każdej innej sytuacji manifestacja woli parlamentu sprzecznej z wolą monarchy podlega ścisłej jego kontroli, która prowadzić może do wycofania projektu ustawy i przerwania tym samym procedury ustawodawczej. Nie można również tracić z pola uwagi ustrojowej zależności zgromadzenia, która pozwala księciu nawet na przerwanie kadencji i rozwią-

³⁵ „Procédure législative d'urgence”.

³⁶ Art. 99 Regulaminu Rady Narodowej.

zanie Rady Narodowej. Regulacja ta nie zawiera zatem gwarancji koniecznych w demokratycznym państwie prawnym. Choć system konstytucyjny Monako w procesie akcesji do Rady Europy przeszedł duże zmiany, to wiele z nich, w tym w szczególności procedura ustawodawcza, z formalnego punktu widzenia przyjęła charakter jedynie fasadowy.

Brak precyzyjnie określonych gwarancji formalnych procedury ustawodawczej zrekomensowany został w Księstwie Monako gwarancjami o charakterze materialnym. W proces tworzenia prawa włączono wiele podmiotów. Szczególnie podczas przygotowania projektu ustawy przez rząd mogą one składać swoje wnioski i opinie. Choć nie mają one charakteru wiążącego, to muszą być rozpatrywane, tym samym zapewniając obywatelom wpływ na stanowienie prawa. Decydenci inspirowani są w ten sposób do głębszej refleksji nad przygotowanym prawem, co z pewnością rzutuje również na jego jakość. Jak zwraca uwagę Rada Narodowa, złożona procedura z jednej strony ogranicza możliwość szybkiej reakcji na potrzeby zmian, ale niemal wyłącza zjawisko „inflacji prawa”³⁷. To wszystko nie jest jednak wystarczające, by przewidzianą w systemie monakijskim procedurę ustawodawczą zaklasyfikować do negocjacyjnego typu tworzenia prawa³⁸. Wręcz przeciwnie, system tworzenia prawa w tym państwie nadal ma charakter wybitnie władczy i opiera się jedynie na dobrej woli monarchy.

W konsekwencji należy uznać, że monakijska procedura ustawodawcza nie gwarantuje realnego wpływu obywateli i ich przedstawicieli na proces stanowienia prawa. Wyłącznie od osobistych przymiotów księcia i jego zachowania w danym przypadku zależy zgodność z demokratycznymi standardami każdego jednostkowego procesu ustawodawczego oraz będącej jej efektem ustawy.

Bibliografia

Akty prawne

Loi n. 839 du 23/02/1968 sur les élections nationales et communales, Journal de Monaco, Bulletin Officiel de la Principaute nr 5761 z 23 lutego 1968 r.

Loi n. 1.249 du 02/04/2002 portant révision de la Constitution du 17 décembre 1962, Journal de Monaco, Bulletin Officiel de la Principaute nr 7541 z 5 kwietnia 2002 r.

³⁷ Uwagi Rady Narodowej do projektu opinii Komisji Weneckiej o równowadze władz w Monako – Observations des autorités monegasques en date du 12/06/2013 sur le projet d’avis sur l’équilibre des pouvoirs dans la constitution et la législation de la Principaute de Monaco, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2013\)031-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2013)031-f); stan na 28.02.2018 r.

³⁸ Por. E. Kustra, *Władczy oraz negocjacyjny typ tworzenia prawa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1994/LVI/4, s. 23–30.

Loi n. 771 z 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, Journal de Monaco, Bulletin Officiel de la Principaute nr 5573 z 24 lipca 1964 r.

Observations des autorités monegasques en date du 12/06/2013 sur le projet d'avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la constitution et la législation de la Principaute de Monaco, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2013\)031-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2013)031-f); stan na 28.02.2018 r.

Opinion on the balance of powers in the Constitution and the Legislation of the Principality of Monaco adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14–15 June 2013), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)018-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)018-f); stan na 28.02.2018 r.

Ordonnance n. 3.191 du 29/05/1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État, Journal de Monaco, Bulletin Officiel de la Principaute nr 5566 z 5 czerwca 1964 r.

Protokół nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 20 marca 1952 r., ETS 9, <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/results/subject/3>; stan na 28.02.2018 r.

Règlement interieur du Conseil National, Journal de Monaco, Bulletin Officiel de la Principaute nr 8281 z 10 czerwca 2016.

Orzecznictwo

Wyrok Wielkiej Izby ETPC z 18 lutego 1999 r. w sprawie Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 24833/94, ECHR 1999-I, pkt 40.

Opracowania

Brzeziński Andrzej M., *Historia Monako*, w: Józef Łaptos (red.), *Historia małych krajów Europy*, Ossolineum, Wrocław 2007, s. 435–436.

Duursma Jorri C., *Fragmentation and the international relations of micro-states: self-determination and statehood*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

Grinda George, *The principality of Monaco. State. International Status. Institutions*, T.M.C. Asser Press, Haga 2010.

Jackiewicz Andrzej, *Zasady podziału władzy w Monako*, w: Sabina Grabowska, Radosław Grabowski (red.), *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016, s. 239–250.

Kijowski Maciej, *Uniwersalizm i specyfika ustrojów najmniejszych państw Europy (zagadnienia podstawowe na przykładach wybranych systemów rządów)*, w: Tadeusz Mołdawa, Jarosław Szymanek (red.), *Systemy rządów: dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2007, s. 96–97.

Kustra Ewa, *Władcy oraz negocjacyjny typ tworzenia prawa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1994/LVI/4, s. 23–30.

Ławniczak Artur, *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Kolonia Limited, Wrocław 2011.

Łukaszewski Marcin, *Lazurowe księstwo. Współczesny system polityczny Monako*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2016.

Szeptycki Andrzej, *Prawnomiędzynarodowy status i polityka zagraniczna Monako*, *Polityka i Prawo* 2010/1 (2), s. 139–141.

Wiszowaty Marcin M., *Zasada monarchiczna i jej przejawy we współczesnych ustrojach europejskich i pozaeuropejskich monarchii mieszanych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015.

Wojtyczek Krzysztof, *Wstęp*, w: *Konstytucja Księstwa Monako*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.

Zaleśny Jacek, *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1999.

Paweł KUBACKI

THE LEGISLATIVE PROCEDURE IN THE PRINCIPALITY OF MONACO

(Summary)

The article contains description and analysis of the procedure of passing the law in the Principality of Monaco. The starting point is to present the constitutional context of this issue – the author characterizes place of the law in the system of sources of law and relationships between participants of the procedure of passing of law. The unique regulation of this procedure in the Principality of Monaco is consequence of the constitutional system established in this country, in which the predominant role was foreseen for the head of state. In this context the successive stages of procedure of passing the law was the subject of analysis, i.e. preparation of draft laws, legislative initiative of the Prince, proceedings in the National Council, sanction laws and promulgation. The aim of this article is to evaluate whether the solutions adopted by Principality of Monaco guarantees democratic character of the legislative procedure.

Keywords: legislation process; constitutional law; parliamentary law; monarchy; microstate