

Prof. zw. dr hab. Stanisław Sagan

Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego

### **Brak sądu konstytucyjnego - fenomen holenderski**

#### **Streszczenie**

Specyfika holenderskich doświadczeń ustrojowych i utrwalona kultura polityczna wywiedzione są z tradycji obowiązywania konstytucji, która należy do najstarszych aktów ustrojowych na świecie. Holandia jest państwem, w którym nie ustanowiono sądu konstytucyjnego. Wysokie standardy demokratycznego państwa prawa nie są tu jednak negowane. Holenderska kultura prawna oparta jest bowiem na wysokim prestiżu instytucji tworzących prawo, szacunku i zaufaniu do jakości systemu prawnego. W Holandii na respektowanie prawa i jego jedności moralnej, w tym kontroli konstytucyjności, wpływa mają konsensualny i społeczny tryb tworzenia ustaw, a także szerokie konsultacje społeczne z różnorodnymi organizacjami interesów grupowych. Wspomnieć też należy o wewnątrz parlamentarnej kontroli zgodności ustawodawstwa z konstytucją.

**Słowa kluczowe:** konstytucjonalizm, Holandia, sąd konstytucyjny, sądowa kontrola konstytucyjności prawa

### **The lack of the constitutional court – the Dutch phenomenon**

#### **Abstract**

Peculiarity of Dutch political experiences and tenacious legal culture are derived from the tradition of preservation of the constitution, which is one of the oldest normative acts of this rank in the world. The Netherlands are a state in which the constitutional court was not formed. High standards of democratic state governed by the rule of law are not negated yet. Dutch legal culture is based on the high prestige of the legislative institutions, respect and trust for the quality of the legal system. In the Netherlands consensual and social procedure of enacting law as well as social consultations with various organisations representing interests group have an impact on the existing respect toward law and its moral unity, including constitutional review. Not to forget about the inter-parliamentary control legislation with the constitution.

**Key words:** constitutionalism, the Netherlands, constitutional court, judicial constitutional review

Nowożytne losy Niderlandów związane zostały z Francją, jej Wielką Rewolucją a później z Napoleonem. Z końcem XVIII stulecia Holandia została wchłonięta w orbitę Francji. Po Wielkiej Rewolucji Francuskiej wojska francuskie zajęły na przełomie 1794/95 roku całe Niderlandy. W latach 1795-1810 roku powołano tzw. Republikę Batawską, która będąc sojusznikiem Francji została włączona w koalicję antyangielską. Godziło to w żywotne interesy Holendrów ze względu na chęć utrzymania kolonii, które rozpoczęli zajmować Brytyjczycy. Chcąc zapewnić ścisłą blokadę wobec Wielkiej Brytanii Napoleon zlikwidował Republikę Batawską w 1806 roku i powołał na tron nowego państwa Królestwo Holandii, swego brata Ludwika. Jednakże niezadowolony z rządów Ludwika Napoleon w 1810 roku zlikwidował Królestwo i wcielił Niderlandy do Francji. Okupacja francuska zakończyła się wraz z upadkiem Napoleona po jego klęsce w bitwie pod Lipskiem w 1813 roku. Stronnicy dawnej dynastii orańskiej doprowadzili do wybuch powstania antyfrancuskiego 17 listopada 1813 roku i objęcia tronu przez Wilhelma, który przybył z Anglii 30 listopada 1813 roku. Jedną z jego ważnych deklaracji było przygotowanie nowej konstytucji. Chcąc wzmocnić swoją pozycję 2 grudnia 1813 roku ogłosił się księciem Wilhelmem I.<sup>1</sup>

W celu zredagowania konstytucji książe Wilhelm powołał komisję, w której główną rolę odgrywał Gijsbert Karl von Hogendorp. Wątpliwości nie budziła sprawa dziedziczenia tronu, który miał być zagwarantowany dla domu orańskiego, a także zarządzanie państwem za czasów dominacji francuskiej w Niderlandach, tj. zachowania systemu sądowego i podatkowego oraz administracji.<sup>2</sup>

Jednakże dwie sprawy budziły zasadnicze wątpliwości, które dotyczyły nade wszystko relacji pomiędzy władzą wykonawczą tj. księciem a parlamentem oraz ustrój terytorialny państwa. Chodziło tu o rozbieżne stanowiska pomiędzy księciem a komisją o to jak dalece scentralizowane ma być państwo.

Książę uzyskał przewagę w zasadniczych kwestiach. Państwo miało przybrać formę centralistyczną, odrzucano autonomię prowincji. Ograniczono także kompetencje parlamentu w zakresie ustawodawstwa, pozbawiając go prawa wykonywania inicjatywy ustawodawczej.

Uzyskał on uprawnienia dominującego czynnika w mechanizmie władzy. Tron miał być dziedziczony w pierwszej kolejności w linii męskiej, jednakże w przypadku jej braku - żeńskiej. Następca tronu dysponował tytułem Księcia Orańskiego. Książę był naczelnym

<sup>1</sup> Szerzej o dynastii orańskiej — John E. Morby, *Dynastie świata. Przewodnik chronologiczny i genealogiczny*, Kraków 1998, s. 159 i n.; także *Wielkie dynastie Europy. Pomocnik Historyczny*, „Polityka” nr 5/2015, s. 173.

<sup>2</sup> J. Balicki, M. Bogucka, *Historia Holandii*, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk - Łódź 1989, s. 304.

dowódcą armii i floty. Był głównym zarządcą posiadłości kolonialnych. Miał prawo zawierania traktatów. Dysponował prawem wypowiedzenia wojny i zawierania pokoju oraz przyznano mu wyłączne prawo wnoszenia do Stanów Generalnych inicjatywy ustawodawczej. Był głównym nadzorcą finansów. Dysponował prawem łaski i nadawał szlachectwo. Mianował członków Rady Stanu. Na wniosek Stanów Generalnych powoływał członków Powszechnej Izby Skarbowej. Wymiar Sprawiedliwości orzekał w jego imieniu. Mianował dożywotnio sędziów, którzy posiadali zagwarantowaną niezależność. Księżę musiał należeć do holenderskiego Kościoła Reformowanego.

Odrzucono koncepcję przeprowadzania wyborów bezpośrednich do izby Stanów Generalnych na rzecz wyboru składu przez Stany Prowincjonalne, gdzie w ich składzie reprezentantami byli przedstawiciele szlachty. Mieli oni zagwarantowane 1/4 składu izby. Drugi składnik tego gremium stanowili reprezentanci miast wybierani w wysoce skomplikowany sposób. Czynne prawo wyborcze obwarowane było wysokim cenzusem majątkowym. Jedna trzecia składu miała być co roku odnawiana. Jej obrady zwoływane były każdego roku. Sprawy rozstrzygano większością głosów. Ich udział w uchwalaniu budżetu był ograniczony do wydawania zgody na projekt przedkładany przez monarchę.<sup>3</sup>

Konstytucja gwarantowała niezbyt obszerny katalog praw i wolności obywatelom. Gwarantowała bezpieczeństwo osobiste i wolność wyznania. Odrębnym dokumentem księcia zniesiono cenzurę. Do podstawowych obowiązków obywateli zaliczano obronę niepodległości.<sup>4</sup>

Konstytucję przedstawiono do zatwierdzenia przez wytypowanych przez księcia tzw. notabli. W głosowaniu, które odbyło się 18 marca 1814 roku przegłosowali oni przedłożony przez księcia tekst konstytucji 448 głosami wobec 26 głosów sprzeciwiającym się.

Był to akt okrojony przez monarchę i konsultowany jedynie z gremium przez niego wyłonionym.

Jednakże bieg zdarzeń politycznych w Europie skorygował świeżo zaprzysiężoną konstytucję. Bowiem po klęsce Napoleona zwycięska koalicja, szczególnie Anglia, należała na stworzenie silnego państwa obejmującego także Belgię i Luksemburg. Miało to być przeciwwagą dla Francji. Decyzje te zapadły podczas Kongresu Wiedeńskiego. Holandia stała się państwem federalnym, po połączeniu się z prowincjami belgijskimi i Luksemburgiem. Księżę Wilhelm w dniu 16 marca przyjął tytuł Wielkiego Księcia Luksemburga. Nowe

<sup>3</sup>A. Głowacki, *System polityczny Holandii*, Szczecin 1989, s. 15 i 16.

<sup>4</sup>*Ibidem*, s. 15 i n.

państwo zostało oficjalnie uznane 23 maja 1815 roku. Obowiązywanie dotychczasowej konstytucji rozciągnięto na przyjęte w skład nowego państwa związkowego Belgię i Luksemburg.<sup>5</sup> Rozpoczął się zatem proces wielu zmian w holenderskiej ustawie zasadniczej.<sup>6</sup>

Konstytucja holenderska była wielokrotnie nowelizowana. Przeszła ona drogę od monarchii absolutnej, która w niewielkim stopniu ograniczała władzę monarchy do ustroju parlamentarnego. Rytm tych zmian w XIX stuleciu narzucony był przez demokratyczne przemiany ustrojów politycznych w innych krajach europejskich. W dużej mierze uzależnione to było od wydarzeń, ewolucji struktur które z wolna pozbywały się okowów jeszcze feudalnych, stanowych struktur społecznych. Pod koniec tego wieku doszło do przyspieszenia rytmu zmian, związanych z pojawieniem się ruchu socjalistycznego, i co za tym idzie, radykalnych partii lewicowych, a później chłopskich oraz rosnącą siłą związków zawodowych.

Konstytucja holenderska okazała się tu, w sensie praktyki ustrojowej, aktem elastycznym, który z łatwością przystosował się do dynamicznie zachodzących procesów społecznych i politycznych w swoim kraju.<sup>7</sup>

Tak zatem w konstytucji holenderskiej dostrzec można kilka grup poprawek, z których za najważniejsze trzeba uznać poprawki uchwalone w 1883 roku. Pierwsze poprawki wiązały się przyjęciem formy państwa związkowego. Zrodziło to konieczność zmiany organizacji wewnętrznej parlamentu - Stanów Generalnych.

Pierwsza Izba, w której zasiadało 60 członków mianowana była dożywotnio przez monarchę. W skład Izby drugiej wchodziło 55 członków, wybieranych w wyborach pośrednich, którzy reprezentowali prowincje belgijskie i niderlandzkie. Przyjęta wówczas zasada dwuizbowości zachowana została do czasów współczesnych.

Kolejny etap wprowadzania poprawek do holenderskiej ustawy zasadniczej wiązał się z rewolucją belgijską, która doprowadziła do oderwania się Belgii od Niderlandów. Drugim nurtem tych zmian było ograniczenie władzy królewskiej. Na czele tych zmian stanął Jan

---

<sup>5</sup> Proces zmian konstytucji holenderskiej analizuje Wim J. M. Voermens, *The Constitutional revision proces in the Netherlands. Sensitive security valve or cause of constitutional paralysis* [w:] *Engineering Constitutional Change a Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, pod. red. Xenophou Contiades, London - New York 2013, s. 257 i n..

<sup>6</sup> K. Kraan, *The Kingdom of the Netherlands* [w:] *Constitutional Law of 15 EU Members States*, pod red. Lucas Prakke i Constantijn Kartmann, Deventer 2004, s. 595 i n.

<sup>7</sup> Inaczej toczyły się losy konstytucji szwedzkiej, uchwalonej w podobnym okresie, tj. 1809 roku. Ustrój tego kraju rozwijał się niejako obok norm konstytucyjnych. Jako że nastąpił zbyt duży dysonans pomiędzy praktyką polityczną, która zmierzała do parlamentarnej formy rządów a statyczną treścią ustawy zasadniczej, nieodzownym stało się przyjęcie nowej konstytucji, co nastąpiło w 1975 r. – Stanisław Sagan, *Współpraca parlamentu i rządu w Szwecji*, Katowice 1989, s. 23.

Rudolf Thorbecka. W 1840 roku Wilhelm I abdykował, a nowy monarcha Wilhelm II nie mógł powstrzymać rosnącej, liberalnej fali rekonstrukcji władzy<sup>8</sup>, Dłużej z Holandią związany był Luksemburg, który łączyła unia personalna. Dopiero objęcie tronu przez królową Wilhelminę doprowadziło w 1890 roku do zerwania unii, gdyż prawo Luksemburskie zabraniało dziedziczenia tronu przez kobietę. Ograniczono także kompetencje monarchy poprzez wprowadzenie kontrasygnowania jego aktów przez ministrów. Wprowadzono bezpośrednie wybory do Drugiej Izby. Etap ten zakończył się w 1848 roku. Wprowadzono m.in. odpowiedzialność ministrów przed parlamentem. Ustalono, że ministrowie ponoszą odpowiedzialność karną za naruszenie konstytucji i ustaw. Rząd uzyskał prawo rozwiązywania Stanów Generalnych.

Dalsze nowelizacje ustawy zasadniczej rozpoczęto pod koniec XIX wieku.<sup>9</sup> Od 1887 roku konsekwentnie likwidowano cenzusy wyborcze.<sup>10</sup> W 1917 roku wprowadzono powszechne prawo wyborcze dla mężczyzn, a w 1919 roku objęto nim kobiety. Po II wojnie światowej wielokrotnie zmieniano konstytucję - 1946 r., 1948 r., 1953 r., 1963 r., 1972 r., 1983 r., 1987 r., 1995 r., dwie poprawki wprowadzono w 1999 r., 2000 r., 2002 r., 2005 r., 2006 r. i 2008 roku.

U podstaw tych nowelizacji leżały głębokie zmiany społeczno-polityczne zachodzące w społeczeństwie holenderskim. W latach siedemdziesiątych XIX stulecia nastąpiła daleko posunięta polaryzacja czołowych sił politycznych liberałów, którzy byli w opozycji do protestantów. Ci ostatni zbliżyli się do katolików. Powstały nowe organizacje oparte na platformie świeckiej. Kanwą tych zmagania była sprawa nauczania religii w szkołach państwowych. Rozpoczął się proces tzw. filarowości społeczeństwa, która zamknęła się w kręgu protestantów, katolików i bezwyznaniowców. Nastąpiła też wzajemna izolacja tych grup - filarów. To musiało z kolei doprowadzić do stworzenia między nimi nie tylko formalnych kanałów komunikacji, ale także współpracy.

W konsekwencji doprowadziło to do powstania w Holandii, a także Belgii tzw. „demokracji konsensualnej”.<sup>11</sup> Przyjęcie zasady filarowości i „demokracji konsensualnej” znalazło swój wyraz w nowelizacji konstytucji z 1938 roku. Wówczas to nastąpiło

<sup>8</sup> Szerzej o klimacie tych zmian znaleźć można u Jana Balickiego, Marii Boguckiej, *Historia ...*, op.cit., s. 316.

<sup>9</sup> Głęboką analizę tego procesu dokonał Maciej Rakowski, *System parlamentarno-gabinetowy do I wojny światowej*, Warszawa 2016, s. 241 i n..

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 244.

<sup>11</sup> Interesujące studium holenderskiej demokracji konsensualnej, w tym procesu filaryzacji społeczeństwa w XX wieku znaleźć można w opracowaniu Łukasza Zamęckiego, *Socjopolityczne uwarunkowania demokracji konsensualnej w Królestwie Niderlandów* [w:] *Małe państwa Europy. Specyfika systemu politycznego i aktywności międzynarodowej*, pod. red. D. Popławskiego, Warszawa 2009, s. 429 i n..

porozumienie między liderami filarów i wprowadzono do ustawy zasadniczej rozdział „poświęcony poszczególnym korporacjom zawodowym i produkcyjnym (...)”.<sup>12</sup>

Zmiany po II wojnie światowej wiązały się także z procesem dekolonizacji (1946 - 1956). Zasadnicze zmiany nastąpiły w 1983 roku. Poprzedziły one ten proces wieloletnimi studiami i ekspertyzami. Wprowadzone do ustawy zasadniczej poprawki dotknęły nie tylko redakcje poszczególnych przepisów ale zrewidowały także samą systematykę ustawy zasadniczej. Uregulowano również katalog praw i wolności człowieka, dostosowując je do najnowszych standardów, w tym Unii Europejskiej.<sup>13</sup> Wprowadzono nowe instytucje ustrojowe m. in. Ombudsmána. Zredukowano treść ustawy zasadniczej ograniczając przepisy do 150 artykułów zamiast 200 dotychczas<sup>14</sup>.

Analizując fundamentalną nowelizację holenderskiej ustawy zasadniczej, Andrzej Głowacki pisze, że „o ile poprzednie zmiany odnosiły się do poszczególnych przepisów pozostawiając układ jeszcze z 1814 roku, to tekst z 1983 roku okazał się całkiem nowy z zachowaniem nielicznych starych przepisów przy znacznie zmienionej systematyce konstytucji”.<sup>15</sup>

Sami Holendrzy charakteryzują te zmiany określając je jako - symplifikacja, modernizacja, dekonstytucjonalizacja. „Symplifikacja oznacza jej bardziej uproszczony tekst, modernizacja - przyjęcie współczesnej terminologii, a dekonstytucjonalizacja - przekazanie do ustawodawstwa zwykłego szeregu kwestii regulowanych uprzednio przez konstytucje”.<sup>16</sup>

Holandia jest przypadkiem, w którym nie ma sądu konstytucyjnego, chociaż nikt nie kwestionuje jej wysokich standardów demokratycznego państwa prawa. Trwająca dyskusja, zapoczątkowana w 1969 roku, nie doprowadziła do konkluzji umożliwiającej wprowadzenie sądowej kontroli konstytucyjności prawa. Przyczyny konsekwentnego odrzucania przez Holendrów erygowania sądu konstytucyjnego trafnie odkrywa Hubert Izdebski, który pisze, że: „klasa polityczna, inaczej niż doktryna, nie dojrzała tam jednak jeszcze do takiej zmiany -

<sup>12</sup> A Głowacki, *System konstytucyjny Holandii*, Warszawa 2003, s. 13.

<sup>13</sup> G. van Schyff, A. Meuwesse, *Dutch Constitutional Law in a Globalizing World*, Utrecht Law Review - w wersji elektronicznej - [http://www.utrechtlawreview.org/Volume9,Issue2\(March\)2013/URN:NL:UI:10-1-112924/](http://www.utrechtlawreview.org/Volume9,Issue2(March)2013/URN:NL:UI:10-1-112924/) (dostęp: 10.08.2017).

<sup>14</sup> Interesujące uwagi, w rocznicę 200-lecia konstytucji holenderskiej, znaleźć można w materiale opublikowanym przez CBA (Constitution Building Process), *The Netherlands Constitution: Implications for Countries in Transition* - [www.constitutionNet.org](http://www.constitutionNet.org). (dostęp: 10.08.2017).

<sup>15</sup> A. Głowacki, *Holandia [w:] Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, pod red. Pawła Sarneckiego, Warszawa 2007, s. 220.

<sup>16</sup> Cytat za A. Głowackim, *Konstytucja Holandii*, Warszawa 2003, s. 11; interesującym zabiegiem może okazać się konfrontacja tekstu ustawy zasadniczej Holandii, sprzed reform dokonanych w 1983 roku - można to uczynić sięgając do wcześniejszego tłumaczenia Andrzeja Głowackiego, *Konstytucja Holandii*, opublikowanej w 1977 roku przez Ossolineum.

jak można sądzić, ze względu na tradycyjne, wprost Monteskiuszowskie rozumienie podziału władz, jak i na utrwaloną kulturę polityczną, która nie pozwalała na arbitralność większości parlamentarnej i rządowej.”<sup>17</sup>

Konstytucjonalizm holenderski doktrynalnie związany z teoriami francuskimi i niemieckimi oparty jest o zasadę legicentryzmu, któremu najbliższe jest do suwerenności ustawy. Centralną ideą tej koncepcji jest stawianie ustawy w centrum systemu prawa - całe prawo powinno być zawarte w ustawie, bowiem tylko suweren może stanowić normy generalne i abstrakcyjne.

Taki stan rzeczy polegający na specyfice holenderskich doświadczeń ustrojowych i utrwalonej kulturze politycznej wywiedziony jest z tradycji obowiązywania konstytucji, która należy do najstarszych aktów ustrojowych na świecie. Pochodzi ona z 28 marca 1814 roku i utrwała w swych normach typowo legalistyczne treści.

Formalne odrzucenie sądu konstytucyjnego wynika wprost z postanowień przepisów samej ustawy zasadniczej, tj. art. 120, art. 94 i art. 140.

Artykuł 120 odrzuca wprost możliwość oceny zgodności ustaw z konstytucją - „Sądy nie badają konstytucyjności ustaw i traktatów.”<sup>18</sup> Oczywiście w swej treści dyspozycja art. 120 ustawy zasadniczej nie zamyka w zupełności zakresu badania zgodności prawa z konstytucją w ogóle. W art. 94 ustawy zasadniczej, który brzmi: „Obowiązujących aktów prawa krajowego nie stosuje się w Królestwie, jeśli ich przepisy byłyby niezgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami traktatów i aktami prawnymi organizacji prawa międzynarodowego.”<sup>19</sup> Tak sformułowany przepis konstytucji, w niewielkim zakresie dopuszcza do badania przez sądy zgodności aktów prawa krajowego z traktatami i aktami prawnymi organizacji międzynarodowych. Nadal i konsekwentnie, co trzeba podkreślić, sądy nie mogą badać ustaw, zgodnie z rygorystyczną zasadą legalizmu. Jednakże akty wydawane przez inne organy znajdują się w kognicji sądów. Należą tu także przepisy prawa miejscowego, wydawane przez organy prowincji i inne organy lokalne.

Przy analizie badania zgodności prawa z konstytucją, w Holandii, nieodzownym jest sięgnięcie do art. 140 Konstytucji, który stanowi, że: „Obowiązujące ustawy i inne przepisy

<sup>17</sup> H. Izdebski, *Konstytucjonalizm – legicentryzm ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2016, Nr 6, s. 17.

<sup>18</sup> Konstytucja Królestwa Niderlandów w tłumaczeniu Andrzeja Głowackiego i Beaty Szepietowskiej [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, pod red. Wiesława Staśkiewicza, Warszawa 2011, s. 388.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 386

oraz akty sprzeczne ze zmianami Konstytucji pozostają w mocy, dopóki nie zastaną zastąpione przepisami zgodnymi z Konstytucją.”<sup>20</sup>

Wgłębiając się w dyspozycje tej normy dostrzegamy, że podkreśla ona przyjętą zasadę legalizmu i ścisłej separacji władz, która prowadzi do tego, że ustawa wzbudzająca wątpliwości, co do jej zgodności z ustawą zasadniczą mogłaby być zmieniona tylko w drodze procedury legislacyjnej. Tak rygorystycznie przestrzegana zasada legalizmu, prowadzi Holandię do odrzucenia zewnętrznej, instytucjonalnej kontroli badania zgodności ustaw z konstytucją. Nie oznacza to w ogóle odrzucenie mechanizmu, który nie miałby wpływu na wydawanie przez parlament ustaw, które byłyby sprzeczne z ustawą zasadniczą.

Holenderski model, który formalnie odrzuca istnienie sądu konstytucyjnego, którego zadaniem byłaby kontrola konstytucyjności, nie jest pozbawiony mechanizmów nadzoru nad przestrzeganiem zasad demokratycznego państwa, którego istotnymi cechami są wymogi formalne i merytoryczne takie jak to, że prawo musi być jasne, musi być jawne, nie działać wstecz, nie wymagać rzeczy fizycznie niemożliwych, zapewniać odpowiedni okres *vacatio legis*, w końcu musi być wewnętrznie nie sprzeczne (zasad wewnętrznej moralności prawa). Ponadto koncepcja demokratycznego państwa prawnego zakłada także respektowanie legalizmu, szczególną ochronę podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela, równość wszystkich wobec prawa oraz rozdział władzy publicznej. Przestrzeganie reguł składających się na zasadę demokratycznego państwa prawa nie musi zakładać konieczność istnienia sądownictwa konstytucyjnego. Chociaż niekiedy uważa się, że jest ono trwałym elementem ustrojowym i postrzegane jest jako jedna z gwarancji współczesnej demokracji. Model holenderski, wywodzi gwarancje respektowania zasad demokratycznego państwa prawa z tradycji, która opiera się na dwu filarach – Radzie Stanu i silnym wpływie na treść stanowionego ustawodawstwa przez partycypację w tym procesie organizacji społecznych.

Rada Stanu (*Raad von State*) posiada umocowanie w ustawie zasadniczej. W tytule czwartym, w artykułach 73 - 76 uregulowana została konstytucyjna pozycja Rady.<sup>21</sup> Ponadto szczegółowe rozwiązania prawne dotyczące jej organizacji i funkcjonowania zawarte zostały w ustawie o Radzie Stanu z 9 marca 1962 roku. Posiada ona wielowiekową już tradycję. Powołano ją po raz pierwszy w 1531 roku za panowania Karola V, jako organ doradczy króla. Obecnie jest ona organem doradczym rządu. Składa się z 20 członków powołanych na

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 390.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 384.



podstawie dekretu monarchy dożywotnio. Zwalniani są oni na własną prośbę, bądź po osiągnięciu 65 lat. W jej składzie ma prawo zasiadać także następca tronu, po ukończeniu 18 lat. Ponadto jej członkami mogą zostać także inne osoby należące do Domu Królewskiego. Do jej składu można także dokooptować dodatkowo dziesięciu członków - radców stanu. Jednakże mają oni prawo do udziału tylko w niektórych jej działaniach. W praktyce powoływanie składu Rady należy do rządu, czyni to jednakże na wniosek monarchy. Na czele stoi monarcha. Praktyka pokazuje, że nie bierze on jednakże udziału w jej pracach. A zatem te obowiązki spoczywają na wiceprzewodniczącym Rady Stanu. Rada składa się z sekcji, które odpowiadają resortom rządowym. Do jej kompetencji należy dane wszystko opiniowanie projektów ustaw, oraz aktów podustawowych, a także traktatów międzynarodowych, które są zawierane przez parlament. Opiniuje również projekty decyzji monarchy, które dotyczą uchylecia podustawowych aktów normatywnych. Do Rady należy opiniowanie wszystkich decyzji podejmowanych przez króla, związanych z jego inicjatywami ustawodawczymi, a także ich promulgowaniem. Ponadto do kompetencji Rady należy sprawowanie w okresie interregnum władzy królewskiej. Dzieje się to w czasie przed zaprzysiężeniem nowego monarchy lub ustanowienia regencji. Do jej kompetencji należy też wykonywanie funkcji naczelnego sądu administracyjnego.

Opinie Rady Stanu nie mają charakteru wiążącego. Jednakże wyrażona przez nią negatywna opinia musi zostać opublikowana. Czyni to za pośrednictwem Sekcji Sądownictwa Administracyjnego - *Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*. Dołączone zostaje w oficjalnym organie publikacyjnym - „*Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*” wyjaśnienie ministra, który wyraża swoją opinię.

Rada Stanu pełni, w istocie rzeczy, funkcję opiniodawczą i kontrolną wobec projektów ustaw. Ocenia je szeroko, nie tylko pod względem formalno – prawnym, ale także przewiduje ich skutki społeczne jakie ustawa może wywierać na system prawa i adresatów. Wykonuje funkcję kontrolną ex ante, starając się równoważyć racje polityczne i prawa obywateli.<sup>22</sup>

Opinia Rady opublikowana jest wraz ze wszczęciem debaty w Stanach Generalnych nad projektem ustawy.

Wspomnieć też należy o wewnątrz parlamentarnej kontroli zgodności ustawodawstwa z konstytucją. W szczególności obowiązek ten spoczywa na Pierwszej Izbie Stanów

---

<sup>22</sup> Interesującym zabiegiem może być skonfrontowanie zamysłu Rzecznika Praw Obywatelskich, który optował nad wprowadzeniem do polskiego ustroju politycznego takiego organu - pisze o tym Marek Krzymkowski, *Koncepcje ustanowienia Rady Stanu (w związku z projektem Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego)*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, Nr 4, s. 211 i n..

Generalnych, która dba o jakość procedowanych ustaw. Izba, zakorzeniona od 170 lat (t. j. od 1848 roku) wykonuje samokontrolę w sposób efektywny, działa sprawnie.

Holenderska kultura prawna oparta na ugruntowanej tradycji opiera się na wysokim prestiżu instytucji tworzących prawo, szacunku i zaufaniu do jakości systemu prawnego. Zasygnalizowana w postaci opinii Rady Stanu niezgodność projektowanego aktu normatywnego prowadzi do usuwania błędów przed ich wydaniem. Podnosi to i umacnia spójność systemu prawa. Rada cieszy się wysokim prestiżem a jej opinie, w praktyce, są w większości przypadków uwzględniane przez polityków tworzących prawo w Stanach Generalnych i inne akty normatywne.

Drugim filarem, który w Holandii prowadzi do respektowania prawa i jego jedności moralnej, w tym kontroli konstytucyjności jest konsensualny i społeczny tryb tworzenia ustaw. Demokracja holenderska określona została w XX wieku jako państwo mniejszości. „Większość grup społecznych wyłoniła się jako mniejszości nie tylko w statystycznym sensie, ale również w znaczeniu socjo-psychologicznym.”<sup>23</sup> Żadna z nich nie mogła uzyskać przewagi politycznej. Społeczeństwo dzieliło się na katolików, protestantów oraz liberałów. Taki kształt podziałów społecznych określano mianem „filarowości”. Ich podstawą stały się determinanty religijne i sposób życia. Odbiciem tych podziałów było wykształcenie specyficznego systemu partyjnego. Taki podział socjologiczny i polityczny wymusił ukształtowanie się modelu demokracji konsensualnej, opartej na poszukiwaniu kooperacji pomiędzy tymi różnymi grupami społecznymi. Niekiedy ten model określa się jako demokracja konsocjacyjna, która charakteryzuje się wspólnym dążeniem do szerokiego porozumienia w sprawach istotnych dla kraju, zarówno w ramach wspólnoty politycznej, jak i społeczeństwa w całości.<sup>24</sup> W innym przypadku Holandia nie mogłaby utrzymać się jako państwo stabilne politycznie.

Utrzymanie przy tym autonomii poszczególnych segmentów społeczno-politycznych gwarantowała decentralizacja państwa, wielopartyjność, proporcjonalna ordynacja oraz sztywna i stabilna ustawa zasadnicza.<sup>25</sup>

Tak kształtująca się nadal demokracja prowadzi do konieczności podejmowania kompromisowych decyzji, w tym, a może przede wszystkim, w decyzjach parlamentarnych czyli w treści decyzji ustawodawczych.

<sup>23</sup> Ł. Zamęcki, *Socjopolityczne uwarunkowania demokracji konsensualnej w Królestwie Niderlandów* [w:] *Małe państwa Europy*, pod. red. D. Popławski, Warszawa 2010., s. 433.

<sup>24</sup> Tak definiuje ten model Jerzy Świeca, *Współczesne demokracje. Analiza instytucjonalna*, <https://www.sbc.org.pl/content/10184/swieca.pdf> (dostęp: 10.11.2017).

<sup>25</sup> Ł. Zamęcki, *Socjopolityczne...op.cit.*, s. 439.

Drugim ważkim czynnikiem kultury prawnej Holandii pozostają szerokie konsultacje społeczne z różnorodnymi organizacjami interesów grupowych, które gwarantują udział w procesie konsultacji przy podejmowaniu decyzji władz publicznych w tym parlamencie. Ten mechanizm, zapoczątkowano po II wojnie światowej poprzez powołanie w 1950 roku Holenderskiej Rady Społeczno-Ekonomicznej (*Sociaal-Economische Raad*). Rada zainicjowała m.in. trójstronne konsultacje pomiędzy związkami zawodowymi, pracodawcami oraz niezależnymi ekspertami. W konsultacjach tych nie rzadko uczestniczy także rząd. Ważnymi uczestnikami tych konsultacji są organizacje pracodawców i związków zawodowych. Istotną rolę w tym mechanizmie odgrywa także Centrum na rzecz Demokracji i Państwa Prawa (*Huis voor democratie en rechtsstaat*). Taki model obliczony jest na poszukiwanie konsensusu społecznego, a z drugiej strony powoduje włączanie w proces legislacyjny różnych grup społecznych.

Współcześnie, istotną rolę w tym mechanizmie, pełni szeroko wykorzystywany Internet, który umożliwia pomiary nastrojów i preferencji przy konsultacjach społecznych.<sup>26</sup>

Tak ewolucyjnie ukształtowany model demokracji konsensualnej, oparty jest z jednej strony na szacunku i zaufaniu do stabilnej ustawy zasadniczej, a z drugiej zaś strony na stworzeniu mechanizmów społeczno-politycznych, które prowadzą do ustalania swoich stanowisk w drodze konsensusu. Ważką rolę w tym procesie odgrywa wysoka kultura polityczna, która stabilizuje ustrój społeczno-polityczny Holandii. Wypracowany mechanizm funkcjonowania demokracji konsensualnej odsuwa na dalszy plan zewnętrzny organ kontroli konstytucyjności prawa, jakim są we współczesnych państwach sądy konstytucyjne. Perfekcyjny mechanizm, który zakłada dochodzenia do uzgodnienia odrębnych stanowisk, szanowanie i uwzględnianie w decyzjach politycznych inicjatyw mniejszości doprowadziła Holandię do sytuacji, w której przygotowywanie treści ustaw i innych aktów normatywnych wzbudza zaufanie i szacunek uczestników konsultacji.

W tak ukształtowanym modelu społecznego tworzenia prawa, akty takie nie mogą być po ich wydaniu kwestionowane. Stąd pojawiające się propozycje o powołaniu sądu konstytucyjnego odsuwane są na dalszą przyszłość. Żadna ze stron procesu polityczno-

---

<sup>26</sup> Szerzej o tym pisze Paulina Blicharz, *Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych — Holandia* [w:] *Dobre zarządzanie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski*, pod red. Mieczysława Bąka, Przemysława Kulawczuka i Anny Szcześniak, Warszawa 2011, s. 85-wersja elektroniczna dostępna jest na stronach <http://ww.iped.pl> lub <http://www.dobrezarzadzanie.pl>, (dostęp: 10.11.2017).

decyzyjnego w państwie nie kwestionuje jakości funkcjonowania przyjętego modelu demokracji konsensualnej.