



## Konstytucyjne trzęsienie ziemi na Słowacji

Juraj Marušiak ♦ W Nota ♦ Tagi #Igor Matovic #constitution #Slovakia ♦ Opublikowano 05.01.2021 ♦ 6 komentarze

### *Konstytucyjne trzęsienie ziemi na Słowacji*

*Juraj Marušiak*

W grudniu 2020 r. uchwalono na Słowacji kilku istotnych zmian konstytucyjnych, które swoim zasięgiem należą do najważniejszych od 1992 roku, więc od czasu, kiedy Konstytucja Republiki Słowackiej została przyjęta. Konieczność zmian konstytucyjnych została zapowiedziana już bezpośrednio po powołaniu obecnej koalicji czterech partii, z czego jedną – antysystemową populistyczną partię Zwykli Ludzie i Niezależne Osobowości (Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti) można określić jako quasikoalicję zrzeszającą kilka partii i aktywistów lokalnych. Właśnie tę partię, która była zwycięzcą wyborów, reprezentuje premier Igor Matovič. Obecna koalicja rządząca zdobyła w lutym tego roku większość konstytucyjną w Radzie Narodowej Republiki Słowackiej (*Národná rada Slovenskej republiky*). Jednak spadek popularności jej poszczególnych członków oraz wewnętrzne konflikty stwarzają groźbę jej poważnego kryzysu, dlatego jej przedstawiciele dążą do uchwalenia reform, które proklamowali jako swoje cele polityczne, w jak najszybszym trybie. Najważniejszym celem była zmiana systemu sądownictwa i systemu ubezpieczenia emerytalnego.

Koalicja dysponująca podobną większością konstytucyjną na Słowacji rządziła tylko w latach 1998 – 2002, kiedy to jej łącznikiem był strach przed powrotem autorytarnego i prorosyjskiego byłego trzykrotnego premiera Vladimíra Mečiara (1990–1991, 1992–1994 i 1994–1998) oraz perspektywa uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej (UE) i Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO). Wtedy doszło do pierwszej istotnej zmiany w 1999 roku, co umożliwiło bezpośrednie wybory prezydenta, ale również ograniczenie zakresu jego kompetencji. Druga zmiana miała miejsce w 2001 roku i jej celem było stworzenie warunków konstytucyjnych dla wejścia Słowacji do Unii Europejskiej, włącznie z uznaniem pierwszeństwa prawa unijnego przed ustawodawstwem krajowym.

Jednym z haseł przewodnich obecnej koalicji rządzącej była walka z korupcją. Deklarowanym celem reformy sądownictwa było zapobieżenie, lub raczej zminimalizowanie korupcji, według mediów i części obozu politycznego, ogarniającej zwłaszcza wymiar sprawiedliwości<sup>[1]</sup>. Kluczowym krokiem było dokonanie podziału systemu władzy sądowniczej. Zamiast układu „piramidy z jednym szczytem”, którego funkcję odgrywał Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej (Najvyšší súd Slovenskej republiky), od 1 stycznia 2011 r. powstanie paralelnie równoważny Najwyższy Sąd Administracyjny Republiki Słowackiej (Najvyšší správny súd SR, Art. 141, paragraf 1 Konstytucji Republiki Słowackiej). Najwyższy Sąd Administracyjny rozpocznie swoją działalność w pełnym zakresie dopiero od 1 sierpnia 2021 r. Jego stworzenie było przedmiotem wieloletnich dyskusji. Najwyższy Sąd Administracyjny będzie miał siedzibę w Bratysławie oraz trzy niższe instancje administracyjne w Nitrze, Žylinie oraz w Koszycach. Twórcy reformy inspirowali się obecnym

stanem w Republice Czeskiej, gdzie również po 2003 roku stworzono Najwyższy Sąd Administracyjny, przy czym na poziomie pierwszej instancji większość kwestii rozpatrywanych jest na poziomie *krajów* (na Słowacji i w Czechach odpowiednik polskich województw). Przyjęto więc „częściowo oddzielony model”<sup>[2]</sup>. Mimo że przyjęcie tego kroku nie wywołało większych konfliktów, część ekspertów wyraża wątpliwości odnośnie do jego funkcjonowania, skoro Najwyższy Sąd Administracyjny (nazywany też potocznie „mały trybunał konstytucyjny”) powstanie wskutek wyłonienia odpowiedniego kolegium z Sądu Najwyższego. Przewiduje się, że będzie na nim pracowało ok. 30 sędziów, jednak obecnie w tym kolegium pracuje tylko 22 aktywnych sędziów. Z nich tylko 15 – 16 wyraziło chęć przejścia do nowej instytucji w aktualnych warunkach, które nie gwarantują możliwości automatycznego przejścia, jak odbyło się to w Czechach. Przewiduje się też uzupełnienie składu sądu prawnikami z środowiska zewnętrznego. O pozycje prezesa nowego Najwyższego Sądu Administracyjnego będzie mógł ubiegać się również prawnik bez praktyki w sądownictwie<sup>[3]</sup>.

Struktura Najwyższego Sądu Administracyjnego odpowiada intencjom kolejnej reformy, jaką jest zmiana „mapy sądownictwa”. Jej treścią jest redukcja liczby sądów. Sądy pierwszej instancji dotychczas mieściły się w siedzibie 54 z 79 *okresów* (*okres* to odpowiednik polskiego powiatu), według nowej reformy ich liczba powinna się zmniejszyć prawie o połowę. Więc, zamiast 54 sądów pierwszej instancji powstanie 30 sądów obwodowych. Zamiast ośmiu sądów drugiej instancji, znajdujących się w siedzibach *krajów*, powstaną trzy – w mieście Trnava (50 km od Bratysławy) dla Słowacji zachodniej, w Bańskiej Bystrzycy w centrum Słowacji oraz w Preszowie dla wschodniej części państwa, więc nie w najważniejszych centrach trzech regionów. Siedzibę sądu apelacyjnego więc utraci nie tylko Bratysława jako stolica państwa czy Koszyce jako drugie największe miasto Słowacji, ale również Żylina. Minister sprawiedliwości Mária Kolíková argumentuje, że kluczowym kryterium nowej struktury sądów powszechnych jest „transparentność” i powiększenie wydajności i jakości pracy sądów, jednak nie ich dostępność fizyczna, która, jej zdaniem, „nie powinna być mantrą”<sup>[4]</sup>.

Reforma sądownictwa przynosi też dalsze zmiany, między innymi wprowadzenie cenzusu wieku dla sędziów. Dla sędziów sądów powszechnych to będzie 65 lat, na ich prośbę z możliwością przedłużenia do 68 lat. W przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego (*Ústavný súd Slovenskej republiky*) wprowadzono cenzus 72 lat. Kolejne zmiany wprowadzono przy kreowaniu Rady Sądowej (*Súdna rada*) jako organu samorządu sądów, gdzie wprowadzono klucz regionalny, przy czym rząd, parlament oraz prezydent nie mogą do tego organu nominować sędziów. Przy wyborach członków Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone zostały mechanizmy, zapobiegające jego zdominowaniu przez przedstawicieli jednej opcji politycznej. Wprowadzona została też możliwość weryfikacji majątków sędziów.

Jednak reforma Trybunału Konstytucyjnego wywołała też znaczny konflikt polityczny między koalicją i opozycją. W ostatniej chwili włączono klauzulę, na podstawie której Trybunał utracił możliwość rozpatrywania zgodności aktów konstytucyjnych z Konstytucją. Skoro na podstawie Konstytucji RS jej zmiana, czy też przyjmowanie nowych aktów konstytucyjnych wymaga zgody co najmniej trzech piątych wszystkich posłów, ten krok wywołał obawy opozycji z potencjalnego zagrożenia implicytnego materialnego jądra Konstytucji, włącznie gwarancji demokratycznego charakteru państwa. Przed zaakceptowaniem takiej zmiany ostrzegali również eksperci prawni, włącznie z prezesem Trybunału Konstytucyjnego Ivanem Fiačanem. „Jest to zabezpieczenie przed demontażem praworządności pod pozorem konstytucji, tzn. w sposób formalnie konstytucyjny i prawny”, konstatował w swoim wystąpieniu parlamentarnym. Ważność sprawy podkreśla fakt, że było to historycznie drugie wystąpienie przedstawiciela tej instytucji w parlamencie słowackim<sup>[5]</sup>.

Peter Kubina, doradca prezydent Zuzany Čaputovej, określił istnienie takiej gwarancji jako „broń jądrową”, która powinna w skrajnych wypadkach zapobiec zmianie charakteru państwa<sup>[6]</sup>. W analogicznym duchu wypowiedział się również przewodniczący Komitetu Helsińskiego ds. Praw Człowieka w Słowacji Kálmán Petőcz<sup>[7]</sup>. Poseł opozycyjnych socjaldemokratów Boris Susko ostrzegał przed potencjalnymi konsekwencjami np. przedłużenia obecnie obowiązującego stanu nadzwyczajnego (*núdzový stav* – odpowiednik stanu klęski żywiołowej w Polsce) do końca kadencji obecnego parlamentu. Według niego, nic by się nie stało, skoro „nie byłoby ubezpieczenia chroniącego konstytucyjność”<sup>[8]</sup>. Na podstawie inicjatywy przewodniczącego Komisji Konstytucyjno-Prawnej Rady Narodowej Milana Vetráka złagodzony problematyczny punkt. Trybunał Konstytucyjny utracił więc możliwość oceniania aktów konstytucyjnych na podstawie Konstytucji, jednak może rozpatrywać ich zgodność z traktatami międzynarodowymi i konwencjami. W przypadku groźby uzurpacji władzy więc może oceniać takie posunięcia pod względem międzynarodowych konwencji dotyczących ochrony praw człowieka.

Partie koalicji rządzącej krytkowali praktykę „przyklejek” przy przyjmowaniu aktów legislacyjnych, tzn. pośrednich zmian przepisów prawnych przy przyjmowaniu ustaw, które nie są z odpowiednim przepisem związane merytorycznie. Ta obietnica stała się również częścią kwietniowego *exposé* rządu<sup>[9]</sup>. Jednak razem z reformą sądownictwa, wbrew pośredniej krytyki ze strony prezydent Čaputovej<sup>[10]</sup>, zostały przyjęte posunięcia dotyczące reformy systemu ubezpieczenia emerytalnego, postulowane przez konserwatywną partię *Jesteśmy Rodziną* (*Sme rodina*), która jest drugim najsilniejszym ugrupowaniem koalicyjnym. Jedną z nich jest zniesienie poziomu najwyższego wieku emerytalnego 64 lat, uchwalonego przez poprzednią koalicję<sup>[11]</sup>. Reformy te wywołały sprzeciw związków zawodowych, skoro według nich pogłębiają nierówność w systemie emerytalnym<sup>[12]</sup>. Sposób, jakim dokonano zmian konstytucyjnych, krytkowała również wpływowa organizacja pozarządowa *Via Iuris*, promująca zasady praworządności, z

którą w przeszłości współpracowała również prezydent Čaputová. Organizacja krytykowała przyjmowanie zasadniczych zmian w szybkim trybie i bez dyskusji, co wywołało „wątpliwości co do realizacji idei państwa prawa i demokratycznego stanowienia prawa”<sup>[13]</sup>.

Słowacka reforma konstytucyjna, uchwalona 9 grudnia 2020 r., zamiast integrować społeczeństwo, doprowadziła do pogłębienia podziałów politycznych i społecznych. Wywołała krytykę nie tylko ze strony opozycji i związków zawodowych, ale również ze strony tych środowisk, które w przeszłości popierały zmianę władzy po dwunastu latach rządów partii *Smer* – socjaldemokracja. Kolejny konflikt wywoła prawdopodobnie posiedzenie parlamentu pod koniec grudnia, skoro koalicja dąży do przyjęcia takich zmian konstytucyjnych, które umożliwią jej dowolne przedłużenie stanu klęski żywiołowej (tylko z dodatnią aprobatą parlamentu), mimo że ten powinien się 29 grudnia 2020 r., po upływie trzech miesięcy od jego ogłoszenia skończyć. Jest to politycznie wrażliwa kwestia, skoro jego częścią jest i zakaz masowych zgromadzeń, przy narastającym niezadowoleniu społecznym z polityki obecnej władzy.

[1] Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024. Bratislava: Národná rada Slovenskej republiky. <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=477513>

[2] Škrobák, Ján. Najvyšší správny súd (takmer) realitou. *Comenius : odborný blog*, 11. 12. 2020. <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/12/11/najvyssi-spravny-sud-takmer-realitou/>

[3] Prušová, Veronika. Nadšenie zo vzniku Najvyššieho správneho súdu tlmia obavy, či tam bude mať kto súdiť. *DenníkN*, 3. 12. 2020. <https://dennikn.sk/2170758/nadsenie-zo-vzniku-najvyssieho-spravneho-sudu-tlmia-obavy-ci-tam-bude-mat-kto-sudit/>

[4] Reforma súdnej mapy má zvýšiť kvalitu a transparentnosť rozhodnutí súdov. *Pravda.sk*, 23. 11. 2020. <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/569591-reforma-sudnej-mapy-ma-zvysit-kvalitu-a-transparentnost-rozhodnuti-sudov/>, Valček, Adam. Kolíková: Nevie, kde zostanú pracoviská súdov, ale bude to známe v predstihu. *Sme.sk*, 16. 12. 2020. <https://domov.sme.sk/c/22555568/kolikova-ako-sa-zmeni-sudna-mapa-dochdzanie-zlucovanie-sudov.html>

[5] Prušová, Veronika. S ústupkami, ale prešla. Kolíková presadila zmenu ústavy, sudcom dôkladnejšie preveria ich majetky. *DenníkN*, 9. 12. 2020. <https://dennikn.sk/2177333/s-ustupkami-ale-presla-kolikova-presadila-zmenu-ustavy-sudcom-dokladnejšie-preveria-ich-majetky/?ref=list>

[6] Kubina, Peter. Prečo (ne)zobrať ústavnému súdu jeho jadrovú zbraň? *DenníkN*, 30. 11. 2020. <https://dennikn.sk/2165239/preco-nezobrat-ustavnemu-sudu-jeho-jadrovu-zbran/?ref=list>

[7] Petőcz, Kálmán. Ústavná väčšina neznamená neomylnosť. *DenníkN*, 4. 12. 2020. <https://dennikn.sk/2172085/ustavna-vacsina-neznamena-neomylnost/?fbclid=IwAR064LUduWoTfNLFgfIdAdkukISZ30S8XSQhBdn78RdOnbTe2uRxrAFPm-Y>

[8] Prušová, Veronika. S ústupkami, ale prešla. Kolíková presadila zmenu ústavy, sudcom dôkladnejšie preveria ich majetky. *DenníkN*, 9. 12. 2020. <https://dennikn.sk/2177333/s-ustupkami-ale-presla-kolikova-presadila-zmenu-ustavy-sudcom-dokladnejšie-preveria-ich-majetky/?ref=list>

[9] Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020 – 2024. Bratislava: Národná rada Slovenskej republiky. <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=477513>

[10] Čaputová kritizuje pokusy o zásadné zmeny Ústavy bez poctivej debaty. *Sme.sk*, 3. 12. 2020. <https://domov.sme.sk/c/22547667/caputova-kritizuje-pokusy-o-zasadne-zmeny-ustavy-bez-poctivej-debaty.html>

[11] Onuferová, Marianna. Krajniak dostal do ústavy rodičovský bonus aj princíp, že materská nemá znižovať dôchodok. Ruší sa aj dôchodkový strop. *DenníkE*, 9. 12. 2020. <https://e.dennikn.sk/2177575/krajniak-dostal-do-ustavy-rodicovsky-bonus-aj-princip-ze-materska-nema-znizovat-dochodok-rusi-sa-tiez-dochodkovy-strop/>

[12] Homola, Miroslav. Odborárom sa nepáči Krajniakova reforma dôchodkov. Hrozia aj štrajkom. *Pravda.sk*, 24. 11. 2020. <https://ekonomika.pravda.sk/ludia/clanok/569679-nazivo-odborari-k-navrhu-ustavneho-zakona-o-dochodkoch-z-dielne-ministra-prace/>

[13] Via Iuris k zmene Ústavy SR. Via Iuris – stránka internetowa, 5. 12. 2020. <https://viaiuris.sk/aktuality/via-iuris-k-zmene-ustavy-sr/>



## Komentarze



## Kontakt

Ośrodek Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

ul. Puławska 12/3, 02-566 Warszawa

Email: [redakcja@przemianyustrojowe.pl](mailto:redakcja@przemianyustrojowe.pl)

## Obserwuj nas



**Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego**