

Geneza państwa i naczelnych instytucji państwowych Republiki Słowackiej*

I w ogóle byłbym rad, gdyby i u nas zapanowało przekonanie, że Słowacy mają większą i ważniejszą część swojej historii nie za sobą, ale wciąż przed sobą¹.

Daniel Rapant²

Wstęp

Jednym z krajów sąsiadujących z Polską jest Słowacja. Państwo to jest nam bliskie z różnych powodów, m.in. geograficznych, językowych. Jego historia sięga XIX w. Tego okresu, który w wielu miejscach Europy przyniósł narodom poczucie własnej tożsamości, odrębności, w tym również właśnie Słowakom, wcześniej określanych jako „ludność Górnych Węgier”. Jednakże musiało upłynąć wiele lat w ramach istnienia Austro-Węgier, a potem Czechosłowacji, by 1 stycznia 1993 r. na mapie Europy, między Polską, Ukrainą, Węgrami, Austrią a Czechami pojawiła się Słowacja.

W polskiej literaturze naukowej brakuje dostatecznie wyczerpujących publikacji poświęconych zagadnieniom historycznym w związku z istnieniem obecnie niepodległej Słowacji i zachodzącymi w tym kraju przemianami ustrojowo-politycznymi. Jest to o tyle ważne, że jednocześnie obserwując współcześnie te zmiany, możemy odnaleźć źródła, analizując przyjęte rozwiązania w przeszłości, tak bliskiego nam kraju sąsiedniego. Dlatego postanowiłem dokonać próby przedstawienia tego zagadnienia, wskazując przyczyny powstawania i kształtowania

* Obszerne fragmenty niniejszej pracy zostały wygłoszone jako referat podczas międzynarodowej konferencji „Współczesne prawo porównawcze” w dniu 17 maja 2004 r. we Wrocławiu.

¹ D. Rapant, *Słowacy w historii. Retrospektywa i perspektywy*, [w:] *Kwestia słowacka w XX wieku*, Gliwice 2002, s. 420.

² Daniel Rapant (1897–1988) – historyk słowacki, założyciel Słowackiego Towarzystwa Historycznego i jego przewodniczący w latach 1945–1948, a także rektor Uniwersytetu Słowackiego w Bratysławie.

określonych instytucji ustroju politycznego państwa słowackiego. Chcąc przybliżyć tę kwestię oraz fragment historii naszego południowego sąsiada, spróbować uzupełnić tę problematykę tak mało poruszaną w polskiej literaturze. Jednocześnie chcę zaznaczyć, iż celem tej pracy nie jest analiza społeczna czy też ekonomiczna państwa słowackiego, której można poświęcić osobną pracę, lecz ukazanie – z punktu widzenia zainteresowań konstytucyjno-prawnych i prawoporównawczych – powstawania instytucji państwowych na tle rodzącej się świadomości narodowej i kształtowania się nowego państwa.

1. Narodziny tożsamości

Pojęcie Słowacja pojawiło się po raz pierwszy pod koniec XVIII w. Oznaczało obszar między Karpatami, Cisą i Dunajem określany także jako Górne Węgry³. Przez wieki ludność zamieszkująca te tereny żyła pod panowaniem węgierskim – i to zarówno przed, jak i w czasie Cesarstwa Habsburgów. Narodziny nacjonalizmu słowackiego, budzenie się świadomości narodowej były związane właśnie z ruchami separatystyczno-emancypacyjnymi wobec Węgier. Choć tak naprawdę pierwszymi przejawami myśli o zmianach sytuacji polityczno-prawnej były koncepcje idei federacji z Węgrami na prawach równorzędnego podmiotu⁴ lub bezpośredniej podległości Austrii proponowanej przez niektórych parlamentarzystów⁵.

Wiek XIX w Europie przyniósł wielu narodom poczucie własnej odrębności. Tak również stało się na Słowacji. Powstanie słowackie oznaczało autonomię wobec innych narodów. Niemal równocześnie pojawiła się idea utworzenia federacji narodu czeskiego i słowackiego w ramach popularnej wówczas koncepcji panslawizmu, pierwszy raz sformułowanej w 1826 r.⁶ Wyraźnym dążeniem słowackiej ludności do niepodległości było utworzenie 16 IX 1848 r. pierwszej reprezentacji narodu – Słowackiej Rady Narodowej, jako kierowniczego organu o charakterze ustawodawczo-wykonawczym, w trakcie słowackiego powstania. Jednakże wraz z jego upadkiem nastąpił kres tej instytucji, która działała krótko, bo w latach 1848–1849.

Dopiero wybuch I wojny światowej przyniósł Czechom i Słowakom możliwość wyzwolenia spod austriacko-węgierskiego panowania. 30 V 1917 r. czeski klub parlamentarny ogłosił w parlamencie wiedeńskim proklamację domagającą się m.in. utworzenia trzeciego równorzędnego podmiotu w federacji Austro-Węgier,

³ Szerzej na temat początków języka, kultury i oświaty słowackiej w: A. Wolff-Powęska, *Oswojona rewolucja*, Poznań 1998, s. 228 i n.

⁴ Por. J. Ciągwa, *Słowacka ideologia narodowa na przełomie: Ľudovít Štúr (1834–1856)*, praca doktorska niepublikowana, s. 173.

⁵ Tamże, s. 174.

⁶ Por. A. Prazak, *Kollárova myšlienka slovanské vzajemnosti a Slováci*, [w:] *Slovanská vzajemnost*, Praha 1938, s. 306 i 328–329.

który miały utworzyć narody: czeski i słowacki⁷. Wszystkie deklaracje i inne umowy zawarte w tym okresie nie miały wielkiego znaczenia praktycznego, ale ważne było samo pojawienie się kwestii słowackiej na arenie międzynarodowej.

W wyniku tzw. Deklaracji Martińskiej, proklamowanej przez nowo utworzoną Słowacką Radę Narodową, zostało ogłoszone 30 X 1918 r. formalne wyzwolenie i utworzenie wspólnego państwa federalnego z Czechami⁸. Warto wspomnieć, że już kilkanaście dni wcześniej poseł Ferdynand Juriga wygłosił przemówienie w parlamencie w Budapeszcie, w którym opowiedział się za wystąpieniem Słowacji z dotychczasowej wspólnoty politycznej⁹. 13 XI 1918 r. została uchwalona tymczasowa konstytucja, która z braku regulacji co do odrębnych narodowych organów doprowadziła do tego, że ówczesny minister właściwy ds. zarządu Słowacją, Vavro Šrobár¹⁰, rozwiązał z dniem 8 I 1919 r. wszystkie lokalne rady narodowe, rady robotnicze, a także Słowacką Radę Narodową. W ten sposób problem dwuwładzy został zlikwidowany. Władzę ustawodawczą dla całego państwa miało odtąd sprawować ogólnokrajowe Zgromadzenie Narodowe.

Od 11 XII 1918 r. do czasu reformy administracji przeprowadzonej w 1927 r. władzę ustawodawczą i wykonawczą na ziemiach słowackich sprawował centralny organ jednoosobowy, tj. minister pełnomocny dla zarządu Słowacji, przy pomocy swego aparatu. Celem działalności ministra było utrzymanie porządku, konsolidowanie stosunków życia państwowego.

Warto jednocześnie wspomnieć o epizodzie w historii słowackiej. Otóż od czerwca do lipca 1919 r. na zajętych przez Węgierską Republikę Rad ziemiach słowackich istniała Słowacka Republika Rad.

2. Powstanie Czechosłowacji i próby dążenia do niepodległości – państwo słowackie (1939–1945) i Słowacka Rada Narodowa

29 II 1920 r. została uchwalona liberalno-demokratyczna Karta Konstytucyjna wzorowana na konstytucji III Republiki Francuskiej¹¹. Zgodnie z jej postanowieniem na czele Czechosłowacji stał prezydent wybierany na 7 lat. Oprócz nie-

⁷ Por. J. Hajda, *Czechoslovakia's Federalist Heritage*, [w:] *Czechoslovakia: Past and Present*, Paris 1968, s. 739.

⁸ Por. J. Ciągwa, *Prawna pozycja narodu słowackiego w ostatnim pięćdziesięcioleciu*, Prace Prawnicze, nr 1, Katowice 1969, s. 62.

⁹ Tamże, s. 62; K. Skotnicki, *Konstytucja Słowacji*, Warszawa 2003, s. 5.

¹⁰ Vavro Šrobár (1867–1950), słowacki polityk, lekarz, profesor uniwersytetu w Bratysławie; w powstaniu słowackim w 1944 r. wspólnie z K. Šmidke stał na czele Słowackiej Rady Narodowej (*Encyklopedia pwn.pl. Seria multimedialna. Cywilizacje Europejczyków*, 2001, za: *Encyklopedia PWN*, Warszawa 2001).

¹¹ Por. T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1988, s. 411.

go władzę wykonawczą sprawował rząd. Władzę ustawodawczą zaś objęło Zgromadzenie Narodowe (ZN) złożone z Izby Poselskiej (kadencja 6-letnia) i Senatu (kadencja 8-letnia). Brak specjalnej narodowej reprezentacji dla Słowaków w postaci odrębnych organów ustawodawczo-wykonawczych uzasadniono fikcją o tzw. jednolitym i jednym narodzie czechosłowackim. Przyjęcie tego rozwiązania zgodnie z przewidywaniami spowodowało, że naród słowacki nie mógł się pogodzić z takim rozstrzygnięciem i rozpoczął walkę o zmiany prawne, która – poza likwidacją ministra pełnomocnego dla zarządu Słowacji w 1927 r. – do 1938 r. nie odniosła jednak sukcesów. Nieprzejednane stanowisko władz czechosłowackich sprawiło, iż kwestia słowacka była jednym z czynników przeciwnostwowych u progu wybuchu II wojny światowej¹².

W wyniku prowadzonej przez stronę czeską polityki centralizmu, a także ogólnych tendencji na świecie pod koniec lat trzydziestych XX w. pojawiały się coraz głośniejsze hasła autonomii. Słowacka Partia Ludowa jako czołowa partia tej części kraju wysuwała postulaty autonomii w oparciu o porozumienie z Pittsburga. Pod naciskiem hitlerowskich Niemiec wobec Czechów doszło do zawarcia Umowy żlińskiej w dniu 6 X 1938 r. Na jej podstawie została 23 XI 1938 r. uchwalona ustawa konstytucyjna tworząca Sejm – *Slovenský Sněm* o kompetencjach ustawodawczych i wykonawczych, zwiększająca udział Słowaków w administracji państwowej. Ta sama ustawa wprowadziła nazwę państwa: Republika Czecho-Słowacka. Wobec coraz jawniejszego opowiadania się Niemiec za dążeniami separatystycznymi Słowacji, mającego na celu osłabienie federacyjnej republiki, rozwiązania te nie zadowalały już polityków słowackich. 14 III 1939 r. Sejm w Bratysławie ogłosił niepodległość kraju, a 21 VII 1939 r. została uchwalona jego konstytucja. Akt ten był próbą połączenia rozwiązań właściwych demokracji parlamentarnej z elementami faszyzmu włoskiego. Na czele państwa miał stanąć prezydent o bardzo szerokich kompetencjach. Jednakże sama idea państwa słowackiego jako nowego, niezależnego i samoistnego podmiotu międzynarodowego była w rzeczywistości fikcją. Państwo to było krajem podległym, satelickim wobec Rzeszy Niemieckiej¹³.

W grudniu 1943 r. została zawiązana Słowacka Rada Narodowa (SRN) – organ reprezentujący nie tylko dążenia niepodległościowe i głoszący hasła antyfaszystowskie, ale też reprezentujący sytuację Słowaków. W historii był to już trzeci organ noszący tę nazwę. Powstał on w wyniku umowy bożonarodzeniowej (*vianočnej dohody*)¹⁴. Vianočne 1943 r. powoływała nie tylko SRN do życia,

¹² Szerzej o stosunku polityków czeskich do Słowacji w ramach Czechosłowacji w latach 1914–1945 w: I. Kružík, *Dylemat słowacki*, [w:] *Kwestia słowacka w XX wieku*, Gliwice 2002, s. 524–543.

¹³ Więcej o sytuacji Słowacji w okresie II wojny światowej w: *Slovensko (1) Dejiny*, Bratislava 1971, s. 706 i n.

¹⁴ Pełny tekst tej umowy w: G. Husák, *O Słowackim Powstaniu Narodowym*, Warszawa 1970, s. 94–96. Por. też: K. Skotnicki, *Konstytucja Słowacji...*, s. 8; J. Ciągwa, *Prawna pozycja...*, s. 70–71.

ale również zawierała postulat przyszłego wspólnego państwa z Czechami. Jednocześnie istniał rząd bratysławski podległy Rzeszy Niemieckiej. 29 VIII 1944 r. wybuchło słowackie powstanie narodowe. 1 września tego samego roku zostało wydane zarządzenie, według którego SRN miała sprawować całą władzę ustawodawczą, wykonawczą i rządową, a administrację państwową – Prezydium SRN i pełnomocnictwa z pełnomocnikami na czele. Pełnomocnicy (*poverenci*) mieli pełnić funkcję ministrów i stać na czele organów odpowiadających ministerstwu zwanych pełnomocnictwami (*poverenctva*). 27 X 1944 r. powstanie zakończyło się klęską¹⁵. Do początku 1945 r. została zawieszona działalność SRN. Ale już 4 II tegoż roku został wydany Manifest Słowackiej Rady Narodowej, w którym ogłoszono postulat wspólnego państwa Czechów i Słowaków, opartego na zasadzie równości, tak aby każdy naród rządził swoistymi dla kraju sprawami, a centralny sejm i centralny rząd będą sprawować władzę nad wspólnymi sprawami. Trudno znaleźć w tym akcie bardziej precyzyjne rozwiązania co do kwestii wspólnych i odrębnych spraw. Jednakże uchwała wydana przez SRN w dniu 2 III 1945 r. dokonała podziału na: sprawy uważane za słowackie i rozstrzygane przez słowackie organy narodowe, tzn. Słowacką Radę Narodową i pełnomocnictwa (sprawy wewnętrzne, oświata, zaopatrzenie, zdrowie, przemysł i rolnictwo, prace publiczne, opieka społeczna, sądownictwo), sprawy podlegające organom centralnym (polityka i handel zagraniczny, obrona narodowa) i sprawy należące do kompetencji wszystkich organów (kolej, poczta, finanse)¹⁶. Stan ten został uzupełniony 21 IV 1945 r., kiedy to SRN na mocy własnego zarządzenia została organem ustawodawczym, pełnomocnicy i pełnomocnictwa – organami wykonawczymi i rządowymi, a władzę wykonawczą do spraw ogólnopaństwowych miał objąć prezydent¹⁷. Pełnomocnicy mieli odpowiadać tylko przed Słowacką Radą Narodową, prezydent miał rządzić za pomocą dekretów. Oddzielenie spraw ogólnych od odrębnych miało nastąpić w wyniku umowy między SRN a prezydentem. Na tej podstawie sprawy narodowe miały należeć do słowackich organów narodowych, a sprawy o znaczeniu ogólnopaństwowym do organów centralnych z udziałem słowackim. Stan taki niektórzy autorzy uważali za swoistą, specyficzną formę federacji¹⁸. System ten zachował się jednak zaledwie kilkadziesiąt dni, bo już 2 VI 1945 r. została podpisana między rządem Republiki Czechosłowackiej a Prezydium Słowackiej Rady Narodowej tzw. pierwsza umowa praska, w której wyniku pozbawiono część dotychczasowych uprawnień SRN, uznając większość spraw za ogólnopaństwowe, mimo iż art. 1 tej umowy wskazywał Radę jako jedyną reprezentantkę narodu słowackiego. Natomiast peł-

¹⁵ Szerzej o przebiegu powstania słowackiego w: G. Husák, *op. cit.*

¹⁶ Por. J. Ciagwa, *Prawna pozycja...*, s. 74.

¹⁷ Por. J. Opat, *O novou demokracii*, Praha 1966, s. 40–50.

¹⁸ Por. J. Jablonický, *Slovenská otázka v období národnej a demokratickej revolúcie*, [w:] *Slováci a ich národný vývin*, Bratislava 1966, s. 281.

nomocnicy według tej umowy pełnić mieli funkcje wykonawcze względem prezydenta i parlamentu¹⁹. Druga i trzecia umowa praska (z dn. 11 IV i 28 VI 1946 r.) pozbawiała Słowacką Radę Narodową większości uprawnień.

3. Ponowne utworzenie Czechosłowacji

9 maja 1948 r. została uchwalona pierwsza powojenna konstytucja tworząca na nowo państwo czechosłowackie²⁰. Ograniczała ona w znacznym stopniu zarówno zakres działalności SRN (składającej się od tej pory ze 104 posłów) jako organu ustawodawczego, jak i kompetencje Kolegium Pełnomocników (czyli organu kolegialnego złożonego z pełnomocników), będącego odpowiednikiem współczesnej Rady Ministrów. Od tego czasu SRN miały podlegać sprawy o charakterze narodowym bądź regionalnym, o ile nie miały zostać uregulowane ustawodawstwem dla całego kraju. Dodatkowo uprawnienia do rozwiązania Rady miał premier na podstawie decyzji rządu. On też zwoływał lub odraczał sesje, podpisywał ustawy, które wraz z rządem badał pod względem legalności. Jedyne w dziesięciu kategoriach przyznano Słowackiej Radzie Narodowej wyłączne uprawnienia ustawodawcze. Ograniczenia kompetencji Kolegium polegały na: powoływaniu i odwoływaniu jego członków oraz określeniu jego kompetencji przez centralny rząd, ustanowieniu Kolegium Pełnomocników organem wykonawczym rządu lub ministrów, a także odpowiedzialności pełnomocników przed rządem. Ich też obowiązywało przestrzeganie instrukcji i zarządzeń rządowych oraz poszczególnych ministrów. Organem kontroli konstytucyjności przepisów prawnych wydawanych przez organy centralne i regionalne miało być Prezydium Zgromadzenia Narodowego, a te ustawy, które uznane były przez Prezydium za niezgodne z konstytucją, traciły ważność²¹.

W 1950 r. nowela konstytucyjna wprowadzała dalsze ograniczenia w postaci decydowania o tworzeniu ministerstw w formie rozporządzeń rządowych zamiast dotychczasowej regulacji ustawowej²². Ważnym przepisem tej noweli była możliwość sprawowania władzy bezpośredniej na Słowacji przez ministra, za wiedzą pełnomocnika. Dalszymi ograniczeniami były postanowienia wskazujące, iż mianowania na określone stanowiska i urzędy słowackie należące do kompetencji Kolegium lub pełnomocników wymagały zgody właściwego ministra lub całego rządu, a także możliwość unieważnienia aktu wydanego przez Kolegium lub pełnomocników, jeśli została stwierdzona jego sprzeczność z konstytucją, ustawą SRN, aktami rządu lub ministra. Wszystkie te ograniczenia określone były w czechosłowackiej teorii prawa państwowego jako *ústavní pojitsky*, czyli bezpieczniki konstytucyjne²³.

¹⁹ Por. S. Matousek, *Slovenské národné orgány do ústavy 9 mája*, Bratislava 1960, s. 261.

²⁰ Por. T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw...*, s. 417.

²¹ Por. M. Domagała, *Ewolucja kontroli konstytucyjności w Czechosłowacji*, [w:] www.konstytucje.ho.pl/pub/t006.htm

²² J. Ciągwa, *Prawna pozycja...*, s. 74.

²³ Tamże, s. 79.

31 VII 1956 r. nowa ustawa konstytucyjna o słowackich organach narodowych, znosząc ograniczenia ze strony rządu i premiera wobec SRN i Kolegium, przyniosła większą samodzielność tymże organom narodowym. W myśl postanowień Rada miała sprawować nie tylko władzę ustawodawczą w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz także pełnić funkcję kontrolno-wykonawczą. Powoływać, odwoływać oraz ustalać liczbę członków Kolegium miała również SRN, przed którą byli odpowiedzialni i składali sprawozdania ze swej działalności²⁴.

Jednak 11 VII 1960 r. została uchwalona kolejna konstytucja²⁵. Zlikwidowała ona instytucję Kolegium Pełnomocników, przenosząc tylko niewielką część dawnych jego uprawnień na Prezydium Słowackiej Rady Narodowej. Do prowadzenia administracji publicznej Rada miała wybierać pełnomocników spośród członków Prezydium. Nastąpiła konkretyzacja uprawnień Prezydium i pełnomocników SRN, dotycząca przekroczenia właściwej konstytucyjnej kompetencji Rady. Nowością były przepisy o prawie inicjatywy ustawodawczej Rady do Zgromadzenia Narodowego, a także możliwość łączenia stanowiska posła SRN i posła ZN oraz członka Prezydium SRN i członka rządu. W rzeczywistości pozycja organów była o wiele niższa niż prezentowały ją przepisy konstytucyjne. Wbrew proklamacjom o osiągnięciu pełnej równoprawności narodów czeskiego i słowackiego, kompetencje Słowackiej Rady Narodowej ustalone w konstytucji były dosłownie symboliczne i obejmowały zadania o znaczeniu lokalnym²⁶. Choć trzeba przyznać, iż okres ten ma charakter *quasi*-autonomii słowackiej.

Na mocy nowych aktów (ustawa o określeniu dziedzin administracji, w których działają pełnomocnicy, nowy regulamin pracy Słowackiej Rady Narodowej, uchwała rządu określająca zadania i działalność organów SRN) z 1964 r. nastąpiło wzmocnienie roli Rady przez zwiększenie intensywności powiązań SRN z ogólnopaństwowymi organami centralnymi, zwiększenie udziału SRN w centralnym zarządzaniu, m.in. polityce finansowej oraz planowaniu, rozszerzenie działalności Rady w niektórych dziedzinach administracji pod względem zarządu i organizacji. Urzeczywistniono w ten sposób włączenie Słowackiej Rady Narodowej do systemu organów państwowych²⁷.

4. Konstytucyjne przekreślenie autonomii słowackiej

Uchwalona 27 X 1968 r. ustawa konstytucyjna o czechosłowackiej federacji przerwała rozwój urzeczywistnianej idei autonomii słowackiej²⁸. Przyjęte rozwiązania likwidujące dotychczasowe funkcjonowanie narodowych instytucji

²⁴ Tamże, s. 80.

²⁵ Pełny tekst konstytucji Czechosłowacji w: A. Burdy (red.), *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław 1967, s. 80–106.

²⁶ Por. V. Plevza, *Trvalé hodnoty*, II zv., Bratislava 1976, s. 233.

²⁷ Por. J. Ciagwa, *Prawna pozycja...*, s. 80.

²⁸ Weszła w życie z dniem 1 I 1969 r.

i wprowadzające nowe zachowały częściowo rozdział Czech i Słowacji, ale dotyczył on tylko stworzonych organów centralnych i powodował ściślejszą kontrolę oraz podporządkowanie władzom w Pradze²⁹. Jedyne zachowała się instytucja Słowackiej Rady Narodowej o wyraźnie lokalnym charakterze. W tej ustawie zawarto regulacje dotyczące następujących instytucji: Zgromadzenia Federalnego, Prezydium Zgromadzenia Federalnego, prezydenta Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej, rządu CSRS, parlamentów (rad) narodowych, komitetów narodowych, sądownictwa (w tym sądownictwa konstytucyjnego) i prokuratury³⁰.

Zgromadzenie Federalne (ZF) było nowym organem zastępującym Zgromadzenie Narodowe. Składało się z Izby Ludowej i Izby Narodowej. Obie wybierano na 5 lat. W pierwszej z nich zasiadało 200 posłów i ze względu na liczebność ludności czeskiej, to właśnie ona miała w niej większość swych przedstawicieli. Natomiast Izba Narodów składała się z reprezentantów Czech i Słowacji w równych częściach (po 75). Obie izby pod względem pozycji ustrojowej były równe wobec siebie. Swoistym rozwiązaniem był zakaz majoryzacji przy podejmowaniu określonych decyzji³¹. Polegał on na tym, iż do przyjęcia ustawy wymagano uzyskania większości zarówno wśród posłów wybranych w czeskiej części kraju, jak i wśród słowackich deputowanych. Izby na sesje zwoływał prezydent. Obradowały one oddzielnie i razem zbierały się w następujących przypadkach: wybór prezydenta, wybór przewodniczącego Zgromadzenia Federalnego i jego zastępcy, w związku z deklaracją programową rządu CSRS, a także wówczas, gdy izby te zgodnie przyjęły takie postanowienie. Zgromadzenie Federalne miało charakter ustawodawczy. Inicjatywę ustawodawczą mieli: posłowie, komisje parlamentarne, prezydent, rząd oraz parlamenty narodowe. Do uchwalenia ustawy potrzebne było nie tylko nienaruszenie zakazu majoryzacji, ale także zgoda obu izb. Gdy postępowanie porozumiewawcze mające na celu doprowadzenie do kompromisu między izbami wobec danego projektu ustawy nie miało dochodzić do skutku, parlament miał być rozwiązany.

Prezydium Zgromadzenia Federalnego (PZF) było wybierane częściowo przez Izbę Ludową (20 członków) i Izbę Narodową (także 20 członków), przy czym ta ostatnia musiała wyłonić równą liczbę przedstawicieli spośród Słowaków i Czechów, czyli po 10. Podejmowało uchwały większością ogólnej liczby swoich członków, przy czym również obowiązywał zakaz majoryzacji. PZF przyjmowało kompetencje Zgromadzenia Federalnego w okresie między sesjami z wy-

²⁹ Por. T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw...*, s. 431; K. Skotnicki, *Konstytucja Słowacji...*, s. 15.

³⁰ Por. T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw...*, s. 431 i n.; H. Zięba-Załučka, *Państwowo-prawne przesłanki kształtowania federacji czechosłowackiej*, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. VII, Łódź 1971, s. 142.

³¹ Por. T. Szymczak, *Ustrój europejskich państw...*, s. 433.

jątkiem wyboru prezydenta, uchwalania ustaw i budżetu, wypowiedzenia wojny i wotum nieufności dla rządu lub ministrów. Prezydium mogło uchwalać rozporządzenia z mocą ustawy zwane *zákonné opatření*, które musiały być zatwierdzone na najbliższej sesji ZF³².

Prezydent był wybierany przez Zgromadzenie Federalne na 5 lat większością co najmniej trzech piątych wszystkich posłów. Prezydentem mógł zostać każdy obywatel, który ukończył 21 lat i miał bierne prawo wyborcze. Obowiązywała go zasada *incompatibilitas*. Nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej za czynności związane z wykonywaniem swojej funkcji³³.

Najwyższym centralnym organem władzy wykonawczej był rząd CSRS. Składał się z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i ministrów, którzy byli powoływani i odwoływani przez prezydenta. Rząd po powołaniu miał obowiązek na najbliższym posiedzeniu ZF przedstawić swoją deklarację programową zwaną *exposé*, która musiała uzyskać poparcie parlamentu. Rządowi przysługiwała m.in. inicjatywa ustawodawcza i wydawanie rozporządzeń w oparciu o ustawy, inicjowanie zadań z różnych dziedzin, prowadzenie polityki wewnętrznej, zagranicznej oraz obronności. W przypadku wyrażenia wotum nieufności lub braku wotum zaufania dla rządu przez Zgromadzenie Federalne, prezydent odwoływał go³⁴.

W ramach systemu Czechosłowacji były rady (parlamenty) narodowe. Obok Czeskiej Rady Narodowej istniała Słowacka Rada Narodowa składająca się ze 150 posłów wybieranych na 5 lat. Nie przeprowadzano osobnych wyborów, ale odbywały się one razem z wyborami powszechnymi do ZF. Zasada działania SRN była oparta na odpowiednich rozwiązaniach dotyczących ZF, z pominięciem uregulowań związanych z kwestiami narodowościowymi. Inicjatywa ustawodawcza przysługiwała posłom SRN, jej komisjom i przewodniczącemu rządu CSRS.

Administracją lokalną, czyli miejscowymi organami przedstawicielskimi, były komitety narodowe stojące na czele krajów, powiatów i gmin. Wybierały one na 5 lat, czyli na okres całej swej kadencji, spośród swoich członków radę jako organ wykonawczy. Powoływały one komisje i inne organy, kierując jednocześnie ich pracą. Podstawową formą działania komitetu były rozporządzenia wydawane na plenarnych posiedzeniach.

W sądownictwie czechosłowackim obok Sądu Najwyższego CSRS istniał również Sąd Najwyższy SRS o zasięgu swego obszaru etnicznego oraz sądy krajowe i powiatowe³⁵. Sędziów Sądu Najwyższego CSRS wybierało Zgromadzenie Federalne, a sędziów Sądu Najwyższego SRS – Słowacka Rada Narodowa.

³² Tamże, s. 434.

³³ Tamże, s. 435–436.

³⁴ Tamże, s. 432–433.

³⁵ Tamże, s. 447–448.

Sędziowie ci byli wybierani na 10 lat. Rada wybierała nie tylko sędziów Sądu Najwyższego SRS, ale także sędziów krajowych i powiatowych na właściwym sobie obszarze. W przypadku sądownictwa konstytucyjnego regulowanego tą konstytucją, kwestia ta nie została urzeczywistniona, gdyż żadna ustawa nie dawała bardziej precyzyjnych rozwiązań co do kompetencji, sposobu rozstrzygnięcia, składu i działania tej instytucji (poza niektórymi kwestiami co do przyszłego Sądu Konstytucyjnego Czechosłowacji, którą to instytucję uregulowano prawnie i precyzyjnie dopiero ustawą z dnia 17 XI 1991 r.³⁶). Do końca istnienia Czechosłowacji niejasne regulacje w tej kwestii zostały niespełnionymi postulatami, namiastką zaś kontroli konstytucyjnej były komisje konstytucyjne i konstytucyjno-prawne w ZF i radach narodowych. Ostateczne decyzje co do zgodności z konstytucją podejmowało Zgromadzenie Federalne³⁷. Być może dlatego tak się stało, że z czasem system sądownictwa konstytucyjnego został uznany za zbędny³⁸.

Zarówno w Sądzie Najwyższym CSRS, jak i w Prokuraturze Generalnej CSRS obowiązywała zasada, że jeśli przewodniczący jest jednej narodowości, to jego zastępca drugiej. Prokurator Generalny był powoływany przez prezydenta.

W odczuciu Słowaków regulacje te nie spełniały pokładanych nadziei na poprawę sytuacji narodowej. Wciąż pogłębiały się różnice gospodarcze. Ale w innych sprawach stopień samodzielności tej części Czechosłowacji również był zbyt mały³⁹.

5. Narodziny niepodległości

Przyjęty system przetrwał do 1989 r. Wtedy to w całym bloku postkomunistycznym Europy Środkowo-Wschodniej rozpoczęły się wielkie przemiany polityczno-ustrojowe. W Czechosłowacji doszło do „aksamitnej rewolucji”, czyli przejścia władzy w sposób pokojowy przez antykomunistyczną opozycję. Stopień przemian w kraju był tak duży, że już 20 IV 1990 r. w wyniku tzw. wojny o myślnik, państwo zmieniło nazwę na Czeską i Słowacką Republikę Federacyjną⁴⁰. 12 XII tego roku została uchwalona ustawa kompetencyjna, która przekazywała władzom republik znaczną część dotychczasowych uprawnień władz centralnych. 2 XII 1991 r. Słowacja skorzystała z możliwości uregulowania własnego sądownictwa konstytucyjnego, uchwalając ustawę konstytucyjną o Sądzie

³⁶ Por. M. Domagała, *Ewolucja kontroli...*

³⁷ Por. M. Domagała, *Kontrola zgodności prawa z konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1986, s. 68–71.

³⁸ Por. M. Domagała, *Ewolucja kontroli...*, za: Z. Vebera, *Právní záruky ústavnosti a zákonosti v ČSSR*, Brno 1975, s. 28–29.

³⁹ Por. K. Skotnicki, *Konstytucja Słowacji...*, s. 21.

⁴⁰ Tamże, s. 16.

Konstytucyjnym Słowacji, mającym się składać z 10 sędziów wybieranych na 7 lat (weszła ona jednak w życie dopiero na początku 1993 r.)⁴¹. W sytuacji dalszych nieporozumień między władzami obu republik i niedoprowadzenia do referendum w kwestii przyszłości tych narodów, Słowacka Rada Narodowa przyjęła 17 VII 1992 r. Deklarację suwerenności Republiki Słowackiej jako podstawę suwerennego państwa narodu słowackiego⁴², a już 1 IX 1992 r. parlament uchwalił Konstytucję Słowacji, która weszła w życie miesiąc później⁴³. Mimo sondaży wskazujących w obu narodach chęć pozostania w federacji, premierzy obu krajów podpisali umowę, w której wyniku z dniem 1 I 1993 r. powstały dwa odrębne państwa; był to tzw. aksamitny rozwód dwóch narodów⁴⁴.

Nowa konstytucja niepodległej Słowacji wprowadzała ustrój parlamentarno-gabinetowy, zachowujący klasyczny⁴⁵ trójpodział władzy: władza ustawodawcza – jednoizbowa, 150-osobowa Słowacka Rada Narodowa wybierana w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich oraz w głosowaniu tajnym, na 4 lata; władza wykonawcza – prezydent (wybierany przez parlament) i rząd; władza sądownicza – niezawisłe sądy. Wprowadzała także nowe instytucje: Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej oraz Urząd Kontroli Państwowej (zwany również w niektórych tłumaczeniach Najwyższym Urzędem Kontroli⁴⁶).

Działania pierwszego premiera Vladimira Mečiara rządzącego w latach 1992–1998 (tylko z krótką, kilkumiesięczną przerwą w 1994 r.) stopniowo zmierzły nielegalnie do wprowadzenia systemu kanclerskiego, o silnej władzy premiera grożącej – według niektórych polityków – stworzeniem modelu państwa opartego na tzw. kulcie jednostki⁴⁷. Wywołały one u pozostałych sił politycznych dążenie do zmian ustawodawczych, w tym konstytucyjnych w celu eliminacji zbyt częstej dowolności interpretacji przepisów używanej jako jeden z instrumentów sprawowania władzy przez ówczesny rząd. Zwłaszcza że na Słowacji sprawowano rządy w sposób coraz mniej demokratyczny, czego dowodem było lekceważenie orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego, kwestionującego niektóre wydawane rozporządzenia i przepisy ustawowe uchwalane przez większość popierającą Mečiara. Nastąpiło to dopiero po zmianie ekipy rządzącej w 1998 r.

⁴¹ Por. M. Domagała, *Ewolucja kontroli...*; L. Fogaś, L. Cibulka, *Ústava Slovenskej republiky*, Bratislava 1993, s. 93 i n.

⁴² Deklaracja Słowackiej Rady Narodowej o Suwerenności Republiki Słowackiej, w: K. Skotnicki, *Konstytucja Republiki Słowackiej*, Warszawa 1993, s. 29.

⁴³ Pełny pierwotny tekst Konstytucji Republiki Słowackiej, w: K. Skotnicki, *Konstytucja Republiki...*, s. 31 i n.

⁴⁴ Szerzej o rozpadzie Czechosłowacji w: S. Szomolányi, *Słowacja w pięć lat po rozpadzie Czecho-Słowacji*, [w:] *Słowacja w pięć lat po rozpadzie Czecho-Słowacji*, pod red. P. Bajdy, Warszawa 1999, s. 14–20.

⁴⁵ Por. K. Skotnicki, *Konstytucja Słowacji...*, s. 19.

⁴⁶ Tamże, s. 60–62.

⁴⁷ Tamże, s. 25.

Tuż przed tymi wyborami została uchwalona nowa ordynacja wyborcza zawierająca przepisy o klauzulach zaporowych uniemożliwiających zdobycie mandatów mniejszym partiom, a także zmieniająca sposób budowania koalicji wyborczych, aby usunąć rozdrobnienie stronnictw w Radzie Narodowej i związane z tym trudności w formułowaniu koalicji tworzących rząd⁴⁸.

Nowelizacja konstytucji z 1999 r. wprowadziła bezpośrednio wybory prezydenta oraz regulowała instytucję głosowania ludowego (tj. regulacji umożliwiającej odwołania prezydenta na wniosek parlamentu przez głosowanie powszechne). Wprowadzenie tych zmian było podyktowane ówczesną sytuacją polityczną; układ sił politycznych uniemożliwiał elekcję głowy państwa przez parlament i wymusił rozwiązanie tej kwestii w drodze głosowania powszechnego. Odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta oparta została nie tylko na przesłance zdrady Ojczyzny, lecz także na zawinionym naruszeniu konstytucji. W wyniku tej nowelizacji wprowadzono również wymóg bezwzględnej większości głosów ustawowego składu parlamentu do odrzucenia weta prezydenta.

23 II 2001 r. została uchwalona kolejna ustawa nowelizująca konstytucję⁴⁹. Wprowadziła ona m.in. nową instytucję Publicznego Obrońcy Praw⁵⁰ oraz wzmocniła pozycję prezydenta. To właśnie na podstawie zmian wprowadzonych tą ustawą oparta jest dzisiejsza wersja konstytucji słowackiej i funkcjonowanie Republiki Słowackiej.

Trzeba wspomnieć, iż 1 V 2004 r. Słowacja została członkiem Unii Europejskiej. Ze względu na czas od uzyskania niepodległości jest to sukces tak młodego państwa w tej części Europy. Jednocześnie członkostwo stanowi dla tego kraju poważne wyzwanie, w czasie kiedy niektóre centralne i naczelne organy się tworzą, a część rozwiązań ulega przeobrażeniom, kiedy państwo to dopiero kształtuje swoje demokratyczne fundamenty ustojowo-instytucjonalne i polityczne. Można się zatem spodziewać, że po upływie pewnego czasu może dojść do jeszcze innych zmian prawnych mających na celu uporządkowanie spraw dotyczących zarówno sytuacji wewnętrznej (*sensu stricto*), jak i wobec UE.

Zakończenie

Chociaż historia niepodległej Słowacji ma już ponad 13 lat, to jej naczelne instytucje wciąż się kształtują. Uczestnicy życia politycznego, członkowie właściwych organów państwowych oraz legislatorzy nieustannie próbują stworzyć wła-

⁴⁸ Tamże, s. 26.

⁴⁹ Pełny tekst Konstytucji Republiki Słowackiej w: K. Skotnicki, *Konstytucja Słowacji...*, s. 41 i n., tłum. na podstawie: *Ústava Slovenskej republiky: úplné znanie zákona s účinnosťou od 1. júla 2001*, Bratislava 2001.

⁵⁰ Odpowiednik polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, lecz o mniejszych kompetencjach; ombudsman.

ściwe rozwiązania dla podstaw prawidłowego funkcjonowania państwa i jego rozwoju. Wyraźnym przejawem takiego procesu są kolejne nowelizacje fundamentu ustroju, jakim jest Konstytucja (*Ústava*) Słowackiej Republiki. Zmieniają się również przepisy regulujące działanie instytucji państwowych, jak np. ustawa o porządku obrad Rady Narodowej Republiki Słowackiej. Dodatkowym czynnikiem – bodźcem dla tego kraju jest przystąpienie 1 maja 2004 r. Słowacji do Unii Europejskiej, co wymagało i wciąż wymaga dostosowywania prawodawstwa i procedur do norm demokratycznych tej organizacji. Jest to zatem, podobnie jak w krajach sąsiednich, proces ciągły, ale jest również budowaniem nowych rozwiązań w młodym, demokratycznym państwie⁵¹.

Niewątpliwie politycy sprawujący rządy na Słowacji starają się odnaleźć miejsce w Europie dla swego kraju. Szukają takich rozwiązań, które stanowiłyby o ich swoistości. Dotyczy to regulacji instytucjonalnych (np. jednoizbowy parlament, instytucja Publicznego obrońcy Praw), a także proceduralnych (np. wybory powszechne prezydenta). A zarazem służą włączeniu swego kraju w najnowocześniejsze i najbardziej liczące się stowarzyszenia mające przyczynić się do jego rozwoju. Są to sojusze wojskowe (NATO), gospodarcze (WTO, UE), stowarzyszenia regionalne państw (CEFTA, RE) oraz członkostwo w ONZ. Wszystkie te umowy międzynarodowe, których stroną jest Słowacja mają na celu nie tylko rozwój gospodarczo-ekonomiczny i militarny państwa, ale prowadzą też do wzmocnienia ochrony granic, podkreślenia własnej polityki zagranicznej (której wyrazem jest chęć przynależności do wymienionych organizacji) i możliwości uzyskania sojuszników w działaniach regionalnych i globalnych. Efektem tych działań, a zarazem przyczyną jest niejednokrotnie niemalże jednogłośnie poparcie społeczeństwa dla tych umów, czego najlepszym przykładem jest ponad 92% poparcia dla przystąpienia państwa słowackiego do Unii Europejskiej.

W doktrynie słowackiej poszukuje się rozwiązań, które świadczą o ich odrębności od innych państw, zwłaszcza Czech. Stąd nie można poszukiwać przyczyn przyjętych rozwiązań na Słowacji przez zastosowanie prostej analogii do czeskich rozwiązań. Ale jednocześnie nie można przecież pominąć dorobku państwa czechosłowackiego, którego spadkobiercą jest także państwo słowackie, oraz pewnej tradycji prawnej kształtującej się już w obrębie istnienia Czechosłowacji. To ona dała początki pewnym instytucjom, takim jak Rada Narodowa, których istnienie jest o wiele wcześniejsze niż państwowość Słowacji. Dlatego tak ważna jest znajomość historii tej problematyki pozwalającej zrozumieć dzisiejsze działania i specyfikę zaakceptowania takich właśnie podstaw funkcjonowania państwa.

⁵¹ Por. K. Skotnicki, *Konstytucja Słowacji...*, s. 39.

