

Ladislav Orosz*
Konrad Walczuk**

SĄDOWA KONTROLA WYBORÓW W REPUBLICIE SŁOWACKIEJ I JEJ LEGISLACYJNE PERSPEKTYWY

Słowa kluczowe: Sąd Konstytucyjny, kontrola wyborów, skargi wyborcze, Republika Słowacka.

WSTĘP

Ze względu na funkcje, które w konstytucyjnym mechanizmie nowoczesnego państwa pełnią wybory do parlamentu oraz innych organów przedstawicielskich, niezbędne jest zagwarantowanie ich poprawności, to jest zgodności z konstytucją oraz stosownymi (przede wszystkim dotyczącymi właśnie wyborów) ustawami. W warunkach nowoczesnego i demokratycznego państwa (zwłaszcza demokratycznego państwa prawa)¹ realizację tego wymogu zapewnia przede wszystkim instytucja sądowej kontroli konstytucyjności i zgodności z prawem wyborów (sądownictwo wyborcze). W ramach sądowej kontroli wyborów organy sądowe, na podstawie skarg wyborczych składa-

* Doc. JUDr., sędzia słowackiego Sądu Konstytucyjnego, profesor Uniwersytetu P.J. Šafárika w Koszycach (Słowacja).

** Dr, adiunkt, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, główny specjalista w Kancelarii Prezydenta RP.

¹ Zob. K. Walczuk, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] M. Bożek, M. Karpuk, J. Kostrubiec, K. Walczuk, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 87–97. Zob. też tenże, *Państwo demokratyczne a demokratyczne państwo prawne – zagadnienia teoretyczno-prawne*, [w:] M. Bożek, P. Śwital, K. Walczuk (red.), *Instytucje demokracji bezpośredniej na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych. Stan obecny oraz postulaty de lege ferenda*, Radom 2012, s. 9–20.

nych przez uprawnione podmioty (którymi są głównie niewybrani kandydaci, ewentualnie wystawiające kandydatów partie polityczne lub kwalifikowane grupy wyborców), rozstrzygają o tym, czy wybory odbyły się zgodnie z konstytucją i ustawami, przy czym swoim rozstrzygnięciem potwierdzają ich wyniki (czym w definitywny sposób je legitymizują), lub też przeciwnie – kwestionują wyniki wyborów, albo też ewentualnie ogłaszają wybory za nieważne.

O ile instytucja sądownictwa wyborczego obecnie występuje praktycznie we wszystkich państwach demokratycznych, to jednak mamy do czynienia ze znacznymi niekiedy różnicami dotyczącymi jego stosowania, głównie z powodu powierzania kontroli sądowej organom sądowym różnego typu. W zasadzie można rozróżnić regulacje prawne, w ramach których sądowe rozstrzygnięcie w sprawach wyborczych powierzane jest sądom powszechnym, sądom administracyjnym, wyspecjalizowanym sądom wyborczym lub też sądom i trybunałom konstytucyjnym. Na Słowacji omawiana część działalności sądowniczej w przeważającej mierze przypisana została Sądowi Konstytucyjnemu Republiki Słowackiej (dalej: „Sąd Konstytucyjny RS” lub „Sąd Konstytucyjny”)².

Takie rozwiązanie nie może być z punktu widzenia analizy komparatystycznej uważane za niestandardowe, jednak należy zauważyć, że powoduje cały szereg problemów związanych przede wszystkim z potencjalnym przeciążeniem sądu konstytucyjnego, wynikającym z konieczności rozstrzygnięcia skarg wyborczych w określonym czasie i z zachowaniem odpowiedniej jakości orzeczeń. Celem autorów niniejszego artykułu jest przeanalizowanie dotychczasowej działalności słowackiego Sądu Konstytucyjnego, i na tym przykładzie dokładniejsze ukazanie wspomnianych problemów, ale też wskazanie pozytywnych aspektów przyjętego systemu.

² Oprócz sądu konstytucyjnego, w marginalnym zakresie kwestia kontroli wyborów w Republice Słowackiej powierzona została również sądom powszechnym. Sądy powszechne rozstrzygają o wnioskach osób fizycznych, które domagają się usunięcia błędów i braków w stałym spisie wyborców (rozstrzygają w tym zakresie miejscowo właściwe sądy rejonowe (*okresné súdy* – słow.) w terminie 3 dni od złożenia wniosku) oraz o wnioskach dotyczących rejestracji list kandydatów i pojedynczych kandydatów w poszczególnych rodzajach wyborów. W tym przypadku chodzi w zasadzie o rozstrzygnięcie będące środkiem odwoławczym od rozstrzygnięcia właściwej komisji wyborczej w kwestii rejestracji (lub jej odmowy) listy lub ewentualnie poszczególnego kandydata. Prawo użycia omawianego środka odwoławczego, skierowanego do sądu powszechnego, przysługuje partii politycznej lub kandydatowi na wybieralną funkcję, których dotyczyło pierwotne rozstrzygnięcie. W kwestii takich wniosków rozstrzyga: a) Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej, ilekroć chodzi o wybory do Rady Narodowej Republiki Słowackiej (czyli słowackiego parlamentu), wybory Prezydenta Republiki Słowackiej i wybory do Parlamentu Europejskiego; b) miejscowo właściwy sąd rejonowy, ilekroć chodzi o wybory do gminnych i wojewódzkich organów samorządowych.

REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE ROZSTRZYGANIA O KONSTYTUCYJNOŚCI I ZGODNOŚCI Z PRAWEM WYBORÓW

Podstawy współczesnego modelu sądowej kontroli wyborów były na Słowacji ustanowione (dopiero) z chwilą przyjęcia Konstytucji Republiki Słowackiej³, która już w swoim pierwotnym brzmieniu przekazała Sądowi Konstytucyjnemu RS władzę rozstrzygania „o konstytucyjności i zgodności z prawem wyborów do Rady Narodowej Republiki Słowackiej⁴ i od organów samorządu terytorialnego” (art. 129 ust. 2)⁵. Na mocy nowelizacji Konstytucji dokonanej ustawą konstytucyjną nr 9/1999 Z.z. (*Zbierka zákonov*)⁶ to uprawnienie Sądu Konstytucyjnego zostało rozszerzone również na rozstrzyganie o konstytucyjności i zgodności z prawem wyborów i odwołania prezydenta Republiki Słowackiej, a następnie nowelizacją na podstawie ustawy konstytucyjnej nr 323/2004 Z.z. także na rozstrzyganie o konstytucyjności i zgodności z prawem wyborów do Parlamentu Europejskiego. Sąd Konstytucyjny jest więc według obecnej regulacji konstytucyjnej uprawniony do rozstrzygania o konstytucyjności i zgodności z prawem wszystkich (5) rodzajów wyborów, z którymi mamy do czynienia na terytorium Słowacji.

³ *Ústava Slovenskej republiky*, ústavný zákon č. 460/1992 Z.z., z późn. zm. Zob. np. K. Skotnicki (tłum. i oprac.), *Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992*, Warszawa 2003.

⁴ Parlament słowacki jest jednoizbowy.

⁵ We współczesnej historii Słowacji były okresy, kiedy o skargach wyborczych rozstrzygały specjalne Trybunały Wyborcze (takie nazewnictwo przyjmują np. M. Grana i K. Walczuk, *Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej (I. ÚS 8/97) z dnia 23 lipca 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 2(73), s. 207) lub też Sądy Wyborcze (takie nazewnictwo wynikałoby z bezpośredniego przetłumaczenia słowackiego określenia *Volebný súd*). Należał do nich okres międzywojenny – tzw. I Republika Czechosłowacka. Były też okresy, kiedy sądowa kontrola wyborów praktycznie nie istniała (okres istnienia samodzielnej – w zasadzie – Republiki Słowackiej w latach 1939–1945, a później również okres odrodzonej Republiki Czechosłowackiej do 1954 r.), ewentualnie funkcjonowała, ale w znacznie ograniczonym zakresie (1954–1990) oraz okres po roku 1990, kiedy to sądową kontrolę wyborów w standardowym zakresie powierzono sądom powszechnym (Sądowi Najwyższemu Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej – wcześniej krótko określanej jako Czecho-Słowacka Republika Federacyjna; zob. np. L. Kocielak, *Historia Słowacji*, Wrocław 2010, s. 435 – w przypadku wyborów do Zgromadzenia Federalnego CSRF, Sądowi Najwyższemu Republiki Słowackiej w przypadku wyborów do Słowackiej Rady Narodowej i sądom rejonowym w przypadku wyborów do gminnych organów samorządowych). Dokładniej na temat historii sądownictwa konstytucyjnego na Słowacji zob. L. Orsz, *Volebné súdnictvo na Slovensku*, „Roczniki Administracji i Prawa”, 2011, R. XI, s. 10–16.

⁶ Odpowiednik polskiego Dziennika Ustaw.

Warto wspomnieć, że o skargach wyborczych Sąd Konstytucyjny rozstrzyga plenarnie⁷ (art. 131 ust. 1 Konstytucji).

Sądowej kontroli wyborów dotyczy również ustawa Rady Narodowej Republiki Słowackiej nr 38/1993 Z.z. o organizacji Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej, o postępowaniu przed nim i stanowisku sędziów Sądu Konstytucyjnego⁸, która przede wszystkim w części szczegółowej zatytułowanej „Postępowanie w kwestiach wyborczych” (§ 59–63d) zawiera dokładną regulację dotyczącą rozstrzygnięcia w przedmiocie skarg wyborczych. Ustawowe regulacje są w tym zakresie relatywnie zwarte⁹ i zawierają przede wszystkim:

- a) określenie kręgu podmiotów posiadających legitymację do złożenia skargi wyborczej (w związku ze wszystkimi typami wyborów skargę taką może złożyć przynajmniej $\frac{1}{5}$ posłów Rady Narodowej, prezydent Republiki Słowackiej, rząd Republiki Słowackiej, prokurator generalny oraz sąd powszechny, w związku ze swoją działalnością orzeczniczą dotyczącą wyborów parlamentarnych – do parlamentu krajowego i europejskiego lub wyborów do organów samorządu terytorialnego. Poza tym mogą to być: partia polityczna, która wzięła udział w wyborach, przynajmniej 10% uprawnionych wyborców należących do danego kręgu wyborczego, a w wyborach do organów samorządu terytorialnego również kandydat, który zyskał minimum 10% głosów. W związku z wyborami prezydenckimi skargę wyborczą może złożyć jedynie niewybrany kandydat na funkcję prezydenta);
- b) wskazanie niezbędnych (koniecznych) elementów skargi wyborczej;
- c) określenie terminu na złożenie skargi wyborczej – musi ona być złożona w ciągu 10 dni od ogłoszenia wyników wyborów;
- d) określenie uczestników postępowania w sprawie skargi wyborczej (poza skarżącym uczestnikami postępowania są to partie polityczne, które w danych wyborach uzyskały mandaty w organach pochodzących z wyborów oraz kandydaci wybrani na te funkcje, przeciw którym skierowana jest skarga).

⁷ Słowacki Sąd Konstytucyjny orzeka plenarnie (*v pléne*), albo w składach (*v senátoch*). Plenum Sądu Konstytucyjnego tworzą wszyscy jego sędziowie. Orzeczenie plenarne jest więc orzeczeniem wydanym w pełnym składzie Sądu Konstytucyjnego. Natomiast w składzie orzekającym obraduje trzech sędziów – przewodniczący i dwóch członków. Słowacki Sąd Konstytucyjny ma cztery składy orzekające.

⁸ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov.

⁹ Fakt ten wywołał cały szereg problemów interpretacyjnych, o czym zob. dokładniej L. Orosz, *Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb (I.)*, „Justičná revue” 2011, 63, č. 10, s. 1219 i n.

Sąd Konstytucyjny w przypadku skargi wyborczej może wydać następujące rozstrzygnięcia:

- a) ogłosić zakwestionowane skargą wybory za nieważne (w takim przypadku muszą być ogłoszone nowe wybory, to znaczy wybory muszą zostać powtórzone);
- b) unieważnić zaskarżony wynik wyborów (i w tym przypadku co do zasady należy powtórzyć wybory, lecz tylko w określonym obwodzie wyborczym. W niektórych sytuacjach mogą nastąpić inne konsekwencje takiego unieważnienia, zmierzające do naprawienia nieprawidłowości wskazanych przez Sąd Konstytucyjny. Dla przykładu w sytuacji, gdy podczas wyborów do gminnych organów samorządowych według ustaleń Sądu Konstytucyjnego kilku kandydatów uzyska taką samą liczbę głosów, komisja wyborcza zgodnie z obowiązującymi przepisami wyborczymi wyłania zwycięzcę w drodze losowania);
- c) unieważnić rozstrzygnięcie komisji wyborczej i ogłosić jako wybranego rzeczywistego zwycięzcę wyborów;
- d) oddalić skargę.

Spraw związanych z procedowaniem przed Sądem Konstytucyjnym w kwestiach wyborczych dotyczą również ogólne postanowienia ustawy o Sądzie Konstytucyjnym. Zgodnie z nimi, np. każdy skarżący przed Sądem Konstytucyjnym musi być reprezentowany przez adwokata (przymus adwokacki). Należy również podkreślić, że każde (więc nie tylko w kwestiach wyborczych) postępowanie przed słowackim Sądem Konstytucyjnym jest dwuetapowe. Najpierw mamy do czynienia ze wstępnym rozpoznaniem wniosku (skargi)¹⁰, a następnie z procesem właściwym (postępowaniem „w rzeczy samej”). Podczas wstępnego rozpatrywania wniosku (skargi) Sąd Konstytucyjny może go przyjąć do dalszego procesowania, bądź odrzucić (np. gdy nie zawiera wskazanym przepisami elementów, został złożony po czasie, został złożony przez osoby w oczywisty sposób do tego nieuprawnione lub też jest w oczywisty sposób bezzasadny).

SZCZEGÓLNE ELEMENTY ROZSTRZYGANIA O SKARGACH WYBORCZYCH

Rozstrzyganie w kwestii skarg wyborczych można uznać za szczególny rodzaj działalności orzeczniczej wykonywanej przez Sąd Konstytucyjny Re-

¹⁰ Co do zasady odbywa się to na posiedzeniu niejawnym, z ustawą stanowiącymi wyjątkami (§ 25 ust. 1 ustawy o Sądzie Konstytucyjnym).

publiki Słowackiej. Zasadnicze różnice wynikają bezpośrednio z art. 129 ust. 2 słowackiej Konstytucji: „Sąd Konstytucyjny rozstrzyga o konstytucyjności i legalności wyborów Prezydenta Republiki Słowackiej, wyborów do Rady Narodowej Republiki Słowackiej, wyborów do organów samorządu terytorialnego i wyborów do Parlamentu Europejskiego”. Z cytowanego przepisu wynika, że Sąd Konstytucyjny jako niezależny sądowy organ ochrony konstytucyjności (art. 124 Konstytucji) przy orzekaniu o skargach wyborczych, w odróżnieniu od wykonywania swoich pozostałych kompetencji, rozstrzyga nie tylko o konstytucyjności wyborów, ale też o ich legalności (zgodności z prawem). Ta okoliczność w zasadniczy sposób wpływa na charakter postępowania w kwestiach wyborczych. Litera prawa zawarta w Konstytucji nakłada na Sąd Konstytucyjny obowiązek brania pod uwagę podczas orzekania jakiegokolwiek naruszenia przepisów prawa, do którego doszło podczas wyborów. Wyraźnie należy podkreślić, że nie chodzi więc jedynie o naruszenie prawa, które może być zakwalifikowane jako naruszenie Konstytucji, ale o każde naruszenie prawa. Z tego też wynika zakres czynności, które muszą być podjęte przez Sąd Konstytucyjny przy rozpatrywaniu przede wszystkim skargi wyborczej.

Następnie należy podkreślić, że znaczenie i charakter większości rozstrzygnięć Sądu Konstytucyjnego opiera się na założeniu, że zasadniczo Sąd ten przy ich wydawaniu będzie opierał się wyłącznie na kwestiach konstytucyjnych, wychodząc przy tym ze stanu faktycznego ustalonego przez inne organy władzy publicznej. Przy rozstrzyganiu skarg wyborczych Sąd Konstytucyjny występuje jako sąd pierwszej instancji, przy czym mamy tu do czynienia z postępowaniem jednoinstancyjnym. Temu jest podporządkowany również charakter procedowania w sprawach wyborczych. W tym przypadku Sąd Konstytucyjny nie może opierać się na stanie faktycznym ustalonym przez inny organ władzy publicznej (nawet jeśli wszystkie organy władzy publicznej zobowiązane są do udzielenia Sądowi Konstytucyjnemu pomocy przy ustalaniu stanu faktycznego), lecz musi samodzielnie stan faktyczny ustalić. Przy dokonywaniu ustaleń Sąd Konstytucyjny w pierwszej kolejności opiera się na wnioskach przedstawionych w skardze wyborczej oraz na dokumentacji wyborczej, której w tym celu żąda. Nawet jeśli w większości przypadków priorytet mają dowody materialne (pisemne) to w wielu przypadkach decydujące znaczenie mają przesłuchania świadków (niekiedy dochodzi do wysłuchania dziesiątek świadków; wysłuchanie takie ma miejsce w gminie, której skarga dotyczy), co znacząco wpływa na przedłużenie postępowania przed Sądem.

W odróżnieniu od wykonywania innych kompetencji (uprawnień) wyborcza agenda Sądu Konstytucyjnego ma „cykliczny” charakter. Związane to jest z kalendarzem wyborczym – co do zasady z poszczególnymi wyborami mamy do czynienia w określonych interwałach czasowych, oraz z ustawowo

określonego okresu na złożenie skargi wyborczej – do 10 dni od ogłoszenia wyników wyborów. W efekcie po zakończeniu wyborów do danego organu przedstawicielskiego, którego skład jest bezpośrednio wybierany przez obywateli, Sąd Konstytucyjny jest „zasypywany” skargami wyborczymi, które musi rozstrzygnąć w rozsądnym czasie, podczas gdy sprawy w „między czasie” należą do rzadkości i najczęściej występują po tzw. „nowych wyborach”, do których dochodzi w określonych prawem koniecznościach, w niektórych gminach i województwach.

DANE ILOŚCIOWE DOTYCZĄCE ROZSTRZYGNIEŃ W KWESTIACH WYBORCZYCH

Do Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej przez dwadzieścia lat jego funkcjonowania (od 1 stycznia 1993 roku do 31 grudnia 2012 roku) wpłynęło ogółem 84 748 skarg i wniosków. W ramach działalności orzeczniczej Sądu Konstytucyjnego wyraźnie widać dominację rozstrzygnięć dotyczących skarg konstytucyjnych składanych przez osoby fizyczne i prawne, zgodnie z art. 127 ust 1 Konstytucji – orzekanie w tym zakresie stanowi ok. 95% całości działalności orzeczniczej Sądu¹¹. Jednak z punktu widzenia liczby rozpatrywanych przez Sąd Konstytucyjny spraw również „wokanda wyborcza” stanowi znaczącą część jego działalności orzeczniczej. Z ewidencji Sądu Konstytucyjnego wynika, że sprawy dotyczące skarg wyborczych zajmują drugą pozycję. Do 31 grudnia 2012 roku do Sądu Konstytucyjnego wpłynęło ogółem 511 skarg wyborczych¹², z których 29 dotyczyło wyborów do Rady Narodowej Republiki Słowackiej, 3 wyborów prezydenta, 1 wyborów do Parlamentu Europejskiego, 9 do samorządowych organów wojewódzkich¹³ (wybory regionalne) i 469 wyborów do gminnych organów samorządowych¹⁴ (wybory komunalne).

Z powyższego jasno wynika, że najliczniejsze są skargi wyborcze przeciw wyborom do gminnych organów samorządowych, przy czym właśnie w przypadku tych skarg postępowania kończyły się kilkunastokrotnie pomyślnie dla

¹¹ Na lawinowy wzrost liczby skarg konstytucyjnych w minionych trzech latach kalendarzowych mają wpływ przede wszystkim identyczne skargi składane przez dwie osoby prawne i jedną osobę fizyczną (komornika), których w sumie było ok. 51 000.

¹² Ze względu na liczebność trzecia pozycja przypada wnioskowi o rozpoczęcie postępowania dotyczącego ustalenia zgodności przepisów ustawowych z Konstytucją i ustawami konstytucyjnymi, zgodnie z art. 125 ust. 1 Konstytucji – przez ostatnie dwadzieścia lat były to 492 wnioski.

¹³ Orgánov samosprávnych krajov.

¹⁴ Orgánov samosprávy obcí.

skarżących – 14 razy Sąd Konstytucyjny unieważnił zakwestionowany wynik wyborów w danej gminie, a w jednym przypadku unieważnił rozstrzygnięcie komisji wyborczej i ogłosił, za wybranego, kandydata, który faktycznie został wybrany¹⁵ (skargi, w których kwestionowano konstytucyjność i zgodność z ustawami wyborów do Rady Narodowej RS, na Prezydenta RS, do Parlamentu Europejskiego oraz do samorządowych organów wojewódzkich, jak do tej pory nie zakończyły się dla skarżących powodzeniem – zostały bądź odrzucone po wstępnej ocenie, bądź też nie uznano ich zasadności we właściwym procesie).

W omawianym okresie można też zaobserwować płynny wzrost skarg wyborczych dotyczących wyborów do gminnych organów samorządowych. Dotychczas w zwykłych (planowych) wyborach komunalnych, które miały miejsce w latach 1994, 1998 i 2002 całkowita liczba skarg wyborczych nie była wyższa niż 50, natomiast w analogicznych wyborach w 2006 roku złożono już 137 skarg wyborczych, a po wyborach w 2010 roku razem 139 skarg wyborczych¹⁶. Główną przyczyną wyraźnego wzrostu liczby skarg po 2002 roku należy szukać w reformie administracji publicznej, która miała miejsce w latach 2002–2006. Jej integralną częścią była również decentralizacja finansowa, połączona z przesunięciem znacznej sumy środków publicznych do dyspozycji gmin i miast, co „uatrakcyjniło” sferę komunalną w oczach nowych zainteresowanych w pełnieniu funkcji samorządowych w gminach. Okoliczność ta przejawiała się również w zintensyfikowaniu kampanii politycznej (wyborczej) oraz wzmożeniem nieuczciwych praktyk wyborczych w przypadku kandydowania na wójtów, burmistrzów (prezydentów) miast oraz radnych gminnych. Zwiększenie zainteresowania o samorządowe stanowiska pochodzące z wyborów można uznać za trwałe, w związku z tym nie można zakładać, że liczba skarg wyborczych ulegnie zmniejszeniu, a raczej można się spodziewać, że nastąpi jej wzrost (nawet jeśli nie będzie tak intensywny jak w 2006, ewentualnie 2010 roku).

¹⁵ Na ten temat zob. więcej w analitycznych opracowaniach Sądu Konstytucyjnego: http://www.concourt.sk/sk/Dokumenty/2010/D_2010_17.pdf, http://www.concourt.sk/sk/Tlacove_spravy/2010/TS_20101029.pdf, http://www.concourt.sk/sk/Tlacove_spravy/2011/TS_20110405_28.pdf (dostęp 23 maja 2013 r.).

¹⁶ Zob. http://portal.concourt.sk/plugins/servlet/get/attachment/main/ts_data/Tlacove_informacie4512Ochranapolrok2012.pdf (dostęp 23 maja 2013 roku).

KONCENTRACJA SĄDOWEGO BADANIA POPRAWNOŚCI PRZEPROWADZANIA WYBORÓW W KOMPETENCJACH SĄDU KONSTYTUCYJNEGO I JEGO PRZEGLĄD

Prawo przekazujące do kompetencji Sądu Konstytucyjnego większość kwestii związanych z sądową kontrolą przeprowadzania wyborów obowiązuje na Słowacji już ponad 20 lat. Doświadczenia związane z funkcjonowaniem tych regulacji stanowią dostateczne źródło informacji służących ocenie ich efektywności.

W związku z tym należy podkreślić, że w słowackiej literaturze przedmiotu w sprawie rozstrzygnięcia przez Sąd Konstytucyjny kwestii wyborczych w zasadzie nie pojawiły się krytyczne zastrzeżenia (w odróżnieniu od szeregu krytycznych publikacji dotyczących rozstrzygnięć w sprawach skarg konstytucyjnych i wniosków o zbadanie konstytucyjności przepisów prawa). Ta okoliczność bez wątpienia stanowi ważny (jeśli nie najważniejszy) argument za stwierdzeniem poprawności przepisów obowiązujących w zakresie skarg wyborczych. Jednocześnie należy zauważyć, że taka argumentacja jest w znacznej mierze uproszczona tym bardziej, że według osobistych spostrzeżeń autora będącego sędzią Sądu Konstytucyjnego (Ladislava Orosza) głębsza (ukierunkowana i kompleksowa) analiza judykatury Sądu Konstytucyjnego w sprawach wyborczych umożliwiłaby zajęcie krytycznego stanowiska w stosunku do pewnej liczby rozstrzygnięć w tym zakresie.

Niejako z drugiej strony autorzy pozwalają sobie konstatować, że skupienie rozstrzygnięcia w kwestiach wyborczych w rękach organu sądowego, który posiada szczególną, gwarantowaną Konstytucją pozycję w sądowym systemie Republiki Słowackiej bez wątpienia ma zalety, które można wyprowadzać nie tylko ze szczególnego autorytetu sądu konstytucyjnego, ale przede wszystkim z tego, że skupienie orzekania w jednym podmiocie co do zasady samo w sobie stanowi gwarancję jednolitości judykatury w kwestiach wyborczych, w tym również prawnego bezpieczeństwa (pewności prawa) aktorów sceny wyborczej. Zapewne byłoby inaczej w przypadku rozproszenia możliwości orzekania po różnych organach sądowych.

Do zalet powierzenia rozstrzygnięcia w kwestiach wyborczych Sądowi Konstytucyjnemu bezsprzecznie należy systemowe ograniczenie wpływu „lokalnych interesów” na rozstrzygnięcia organów sądowych. Ma to szczególne znaczenie w przypadku rozstrzygnięcia skarg związanych z wyborami regionalnymi i komunalnymi. Celem tego twierdzenia nie jest zakwestionowanie niezawisłości sędziów zamieszkałych w gminach, czy też szerzej w regionach, których takie skargi wyborcze bezpośrednio dotyczą, ale uwypuklenie zasad-

ności istnienia systemowych warunków do zwiększenia obiektywności i bezstronności sądowych orzeczeń.

Jednak koncentracja sądowej kontroli wyborów w jednym organie sądowym ma również swoje słabe strony, związane przede wszystkim z pytaniem, czy słowacki Sąd Konstytucyjny jest w stanie zagwarantować rozstrzygnięcie przedmiotowych spraw w rozsądnym czasie.

Podczas szukania odpowiedzi na tak postawione pytanie należy wziąć pod uwagę nie tylko ogólną (narastającą w czasie) liczbę skarg konstytucyjnych składanych do Sądu Konstytucyjnego i szczególnie sposób rozstrzygnięcia o nich, ale też ilościowe i jakościowe parametry pozostałej działalności orzeczniczej Sądu. Jest więc zrozumiałe, że w czasie bezpośrednio po wyborach do któregoś z organów publicznych (wtedy jest kierowanych najwięcej skarg wyborczych), kiedy to Sąd Konstytucyjny skupia się na kwestiach wyborczych, to jednak nie może zaniedbywać pozostałej działalności orzeczniczej.

We wskazanym kontekście należy podkreślić, że obecnie słowacki Sąd Konstytucyjny prowadzi swoją działalność orzeczniczą w szesnastu obszarach (nie wliczając w to faktu, że w ramach kompetencji do rozstrzygnięcia zgodności przepisów prawa możemy wyszczególnić cztery podgrupy, ani tego, że w ramach sądowego badania wyborów Sąd Konstytucyjny rozstrzyga o zgodności z Konstytucją i ustawami pięciu rodzajów wyborów, przy czym do wskazanej liczby nie jest wliczone ani rozstrzygnięcie Sądu w ramach tzw. działalności wewnętrznej (ewentualnie spraw wewnętrznych) – głównie rozstrzygnięcie o ujednocnieniu prawnych poglądów izb, regulowanie stosunków wewnętrznych oraz o projekcie budżetu Sądu – zgodnie z art. 131 ust. 1 Konstytucji Republiki Słowackiej). Z międzynarodowego porównania wynika, że słowacki Sąd Konstytucyjny należy do sądów „najbardziej obciążonych” w Europie, przy czym zakres i charakter jego właściwości gwarantuje mu szczególnie silną pozycję w konstytucyjnym mechanizmie Republiki Słowackiej¹⁷.

Przyznanie ochrony prawnej w rozsądnym czasie jest obecnie jednym z podstawowych warunków jej odpowiedniej jakości. Takie podejście obowiązuje szczególnie w przypadku rozstrzygnięcia skarg wyborczych. W tym

¹⁷ Więcej zob. E. Gajdošíková, M. Mochnáčová, J. Luby, L. Orosz, R. Macko, *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*, [w:] L. Orosz, G. Dobrovičová (red.), *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6–7 september 2007. Košice 2008, s. 223–279; L. Orosz, *Rast moci ústavných súdov – limity a úskalia*, [w:] H. Jermanová, Z. Masopust, *Metamorfozy práva ve střední Evropě*, Praha 2008, s. 191–205.

przypadku należy przede wszystkim wskazać na fakt, że w związku z końcem okresu, na który został wybrany przez obywateli bezpośrednio wybieralny organ władzy publicznej i wynikającymi z tego nowymi wyborami, dochodzi do oczywistej dyskontynuacji przy wykonywaniu władzy publicznej.

Wspomniana dyskontynuacja w zasadzie trwa przynajmniej do konstytucyjnego posiedzenia nowo wybranego organu przedstawicielskiego, ewentualnie do czasu przekazania władzy nowo wybranej osobie (organowi jednoosobowemu, na przykład staroście). Obowiązujące na Słowacji przepisy prawne określają okres, w którym dochodzi do „przekazania władzy” nowo wybranemu organowi władzy publicznej na nie więcej niż 30 dni¹⁸. W przypadku sądowego zaskarżenia wyborów wykonywanie władzy publicznej przynależnej nowo wybranemu organowi przedstawicielskiemu, nawet jeśli miało już miejsce jego konstytucyjne posiedzenie (w przypadku organu kolegiального) lub też bezpośrednie przejęcie funkcji publicznej przez funkcjonariusza publicznego (na przykład nowo wybranego starostę) mamy do czynienia ze znaczną niepewnością formalną (prawną), która trwa aż do ostatecznego rozstrzygnięcia skargi wyborczej i ma niewątpliwie negatywny wpływ na działania tego organu. W takim przypadku byłoby idealnie, gdyby proces orzekania w przedmiocie skargi wyborczej zakończył się jeszcze przed „przekazaniem władzy nowo wybranemu organowi”. Jednakże czas, w jakim Sąd Konstytucyjny rozstrzyga skargi wyborcze jest o wiele dłuższy. Z ewidencji działalności orzeczniczej Sądu Konstytucyjnego można wysnuć wniosek, że z ogólnej liczby 511 skarg wyborczych w 97 przypadkach rozstrzygnięcie zapadło o upływie ponad 6 miesięcy, przy czym w 33 przypadkach orzeczenie wydano po ponad roku, a w 4 przypadkach po upływie dwóch lat, to jest po upływie więcej niż połowy kadencji samorządowych organów gminnych (!). Takiego stanu rzeczy nie można uznawać za akceptowalny z konstytucyjnego punktu widzenia i dlatego też należy rozważyć sposoby jego naprawy.

Ustawodawca na taką niepożądaną sytuację zareagował wyznaczeniem Sądowi Konstytucyjnemu obowiązującego od 1 kwietnia 2010 roku okresu 90 dni na rozstrzygnięcie skarg skierowanych przeciw wynikom wyborów do organów samorządu terytorialnego. Trzeba przyznać, że cel tej regulacji prawnej w znacznej mierze udało się zrealizować. Sąd Konstytucyjny roz-

¹⁸ Zob. np. art. 82 ust. 2 Konstytucji RS („Konstytucyjne posiedzenie Rady Narodowej Republiki Słowackiej Prezydent Republiki Słowackiej zwołuje najpóźniej do 30 dni od ogłoszenia wyników wyborów...”), § 12 ust. 1 ustawy č. 369/1990 Zb. o samorządzie gminnym (*o obecnom zriadení*) w brzmieniu późniejszych przepisów („Konstytucyjne posiedzenie Rady gminnej zwołuje starosta wybrany w poprzednich wyborach tak, aby odbyło się do 30 dni od dnia wyborów...”) albo analogiczny § 14 ustawy č. 302/2001 Z.z. o samorządzie większych jednostek terytorialnych (*o samospráve vyšších územných celkov*)(ustawa o województwach samorządowych – *zákon o samosprávnych krajoch*).

strzygnął skargi wyborcze, które zostały do niego skierowane w związku z wyborami do organów samorządu gminnego odbywającymi się w grudniu 2010 roku w o wiele krótszym czasie, niż to miało miejsce przy wcześniejszych wyborach (jedynie w dwóch przypadkach dla wydania orzeczenia było potrzebne więcej niż ustawowo przewidziane 90 dni). Wbrew temu nie uważamy, że przedmiotowa regulacja prawna za rozwiązuje problemy ani w sposób dostateczny, ani systemowy, a to z następujących powodów:

- 1) w przypadku wyznaczenia organowi typu sądowego określonego czasu na rozstrzygnięcie spraw danego rodzaju, zawsze będzie to działało na niekorzyść terminowości wydawania orzeczeń w sprawach innego rodzaju, w tym również niejednokrotnie dotyczących bardzo ważnych kwestii (w przypadku Sądu Konstytucyjnego będzie tu chodziło przede wszystkim o wnioski związane z badaniem konstytucyjności ustaw i innych aktów prawnych niższego rzędu oraz o skargi konstytucyjnej;
- 2) okres 90 dni na rozstrzygnięcie skargi wyborczej jest według nas zbyt długi¹⁹, przy czym ewentualne jego skrócenie, realnie rzecz biorąc, nie jest możliwe przy 13 osobowym składzie sędziowskim Sądu Konstytucyjnego;
- 3) ustanowienie organom sądowym (restrykcyjnych) terminów na rozstrzygnięcie tak ważnych kwestii, jakimi są skargi wyborcze zawsze łączy się z ryzykiem, że zbyt przyspieszenie orzekania odbije się negatywnie na jego jakości, to jest w tym konkretnym przypadku na konstytucyjnych gwarancjach dotyczących czynnego i biernego prawa wyborczego. W związku z tym należy brać pod uwagę, że poszczególne skargi wyborcze wyraźnie różnią się od siebie jakością, zakresem i charakterem zarzutów, także więc różni się i wynikającymi z nich oczekiwaniami odnośnie do określenia stanu faktycznego oraz prawnego ich osądzenia;
- 4) termin na rozstrzygnięcie przez Sąd Konstytucyjny skargi wyborczej z niewiadomych powodów ustanowiono jedynie dla skarg wyborczych związanych z wyborami do samorządowych organów gminnych, podczas gdy do innych rodzajów wyborów już nie.

¹⁹ W tym kontekście można wspomnieć przykłady z zagranicy, gdzie na rozstrzygnięcie skargi wyborczej przewidziano o wiele krótsze okresy, np. w Republice Czeskiej jest to 20 dni od dnia doręczenia skargi wyborczej (w czeskich warunkach skargi nie rozpatruje jednak Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej, ale Najwyższy Sąd Administracyjny, jeśli chodzi o wybory do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego oraz sądy okręgowe w przypadku wyborów do organów samorządu terytorialnego. Więcej zob. P. M o l e k, V. Š i m í ě k, *Soudní přeskum voleb*, Praha 2006, s. 283–312.

POSZUKIWANIE ROZWIĄZAŃ

W związku z powyższym można konstatować, że najważniejszym problemem obowiązującej konstytucyjnej i ustawowej regulacji sądowego badania wyborów w Republice Słowackiej jest rzeczywista niemożność rozstrzygnięcia przez Sąd Konstytucyjny skarg wyborczych w racjonalnym czasie²⁰. Ustanowienie terminu do rozstrzygnięcia skargi wyborczej przez Sąd Konstytucyjny uważamy za jedynie formalny, a i to znacznie uproszczony sposób rozwiązania tego zagadnienia, nie posiadający przy tym systemowego charakteru i nie odnoszący się do istoty problemu. Dlatego też zasadne jest rozważenie również innych prawnych sposobów jego rozwiązania.

Najbardziej radykalnym sposobem rozwiązania omawianego problemu mogło by być odebranie Sądowi Konstytucyjnemu Republiki Słowackiej obowiązku sprawowania sądowej kontroli wyborów, co można uzasadnić tym, że obecny zakres spraw powierzonych do rozpatrywania temu sądowi i tak jest zbyt rozbudowany oraz tym, że sądownictwo wyborcze z systemowego punktu widzenia nie należy do kompetencji sądu konstytucyjnego. Przykłady innych krajów dowodzą, że ten rodzaj sądownictwa sprawowany jest najczęściej przez sądy innego typu, takie jak sądy powszechne lub administracyjne, ewentualnie specjalne (wyspecjalizowane) sądy wyborcze.

W warunkach Republiki Słowackiej bierze się pod uwagę *de lege constitutione* przekazania sądownictwa wyborczego sądom powszechnym²¹. W takim przypadku należy wyraźnie podkreślić, że powierzenie teraźniejszych kompetencji Sądowi Konstytucyjnemu w zakresie rozstrzygnięcia o zgodności wyborów z Konstytucją i ustawami zgodnie z art. 129 ust. 2 Konstytucji RS sądom powszechnym, w zasadzie nie oznaczałoby zupełnego odebrania Sądowi Konstytucyjnemu rozstrzygnięcia kwestii wyborczych. Istniałaby bowiem potencjalna możliwość zaskarżenia prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego w kwestiach wyborczych w formie skargi konstytucyjnej na podstawie art. 127 ust. 1 Konstytucji RS. W ten sposób w niebezpośredni sposób zostałaby wprowadzona dwuinstancyjność orzekania w sprawach wybor-

²⁰ Zob. Š. Kseňák, *Ústavný súd ako volebný súd*, [w:] L. Orosz, G. Dobrovičová (red.), *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky...*, s. 298 i n.

²¹ Chodzi o rozwiązanie, o którym rozpoczęto intensywnie dyskutować również na gruncie słowackiej teorii konstytucyjnej. Podobnie jak jeden z autorów niniejszego artykułu (zob. np. opracowanie wskazane w przypisie 11) z pomysłem przeniesienia całości kompetencji w zakresie sądownictwa wyborczego na sądy powszechne w zasadzie utożsamia się np. Š. Kseňák, który to rozwiązanie próbuje konkretyzować; zob. Š. Kseňák, *Slovenský volebný arbiter*, [w:] L. Orosz, M. Breichová, L. Pačáková, T. Majerčák (red.), *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni*, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 3–4. októbora 2012, s. 229 i n.

czych. Można brać pod uwagę również częściowe przeniesienie na sądy powszechne możliwości rozstrzygnięcia skarg wyborczych, w zakresie dotyczącym wyborów do organów samorządu terytorialnego, a więc w sprawach, które ze względu na swoją liczebność najbardziej obciążają Sąd Konstytucyjny.

Mniej radykalne rozwiązanie mogłoby polegać na dalszym pozostawieniu całości obecnych kompetencji Sądu Konstytucyjnego w sprawach skarg wyborczych, jednak z tą różnicą, że przynajmniej orzekanie w sprawach wyborów do organów samorządu terytorialnego powierzono by składom orzekającym Sądu Konstytucyjnego, a sprawy dotyczące pozostałych wyborów nadal byłyby w gestii całego plenum. W ten sposób rozstrzygnięciem najliczniejszych spraw wyborczych zajmowałyby się cztery „ciała orzekające” (jak wspomnieliśmy, obecnie w Sadzie Konstytucyjnym są cztery trzyosobowe składy orzekające), co bez wątpienia doprowadziłoby do przyspieszenia procedowania i orzekania w sprawach skarg wyborczych.

Utrudnieniem dotyczącym wszystkich zaprezentowanych propozycji rozwiązań jest to, że mogą one być zrealizowane jedynie poprzez wprowadzenie zmian w Konstytucji RS. Bez względu na tą okoliczność należy podkreślić, że wskazane rozważania nie mają jedynie akademickiego charakteru. Głosy o konieczności rozpoczęcia fachowej dyskusji o ewentualnym zawężeniu kompetencji Sądu Konstytucyjnego, przede wszystkim w zakresie spraw wyborczych, dało się słyszeć ostatnimi czasy nie tylko ze strony Sądu, ale też z samego organu ustawodawczego – słowackiej Rady Narodowej. Inną sprawą jest, czy w możliwym od przewidzenia czasie znajdzie się na Słowacji dostatecznie dużo woli politycznej (w postaci konstytucyjnej większości posłów) do rozsądnego rozwiązania zarysowanych w niniejszym opracowaniu problemów.

JUDICIAL CONTROL OF ELECTIONS IN THE SLOVAK REPUBLIC AND ITS LEGISLATIVE PERSPECTIVE (summary)

In the modern constitutional state the mechanism of elections to the representative bodies serves a unique function. That is why the electoral judiciary is such important institution. In Slovakia the most important part of that kind of judiciary has been assigned to the Constitutional Court (CC), which has the power to rule on the constitutionality and legality of all (5) present in Slovakia types of elections. In terms of the number of judgments of the CC those of election complaints occupy the second position. The most numerous complaints are those against the municipal elections to the local government bodies, and their number is continuously growing. The concentration of electoral judiciary in the hands of the body which has a specific, guaranteed by the Slovak Constitution position in the judicial system has numerous advantages. However, this concentration has its weaknesses, related primarily to the question of

whether CC is able to guarantee the settlement of those cases within a reasonable period of time. The answer to this question must take into account not only the overall (growing) number of constitutional complaints brought before the CC with the specific dispute about them, but also the quantitative and qualitative parameters of the rest of his judicial functions. Establishing a deadline for resolving electoral complaints by the CC we consider as only formal way to solve it, not having a systemic nature and not related to the significance of the problem of “timeliness”. A balanced solution could continually leave all current powers of CC in election complaints, but with the difference that predicating on elections to the bodies of local self-government would be entrusted to the CC adjudicating panels/formation (not plenum) and only the matters relating to other elections would still be the responsibility of the plenum of the CC. In this way, the largest settlement of electoral matters would be left to 4 “adjudicating bodies” (there are now four triple panels in the CC), which with no doubt would lead to the acceleration of proceeding and adjudicating on complaints of election.