

Instytut Nauk Prawno-Ustrojowych UAM w Poznaniu
Zakład Prawa Państwowego

Feliks SIEMIŃSKI

**Zasada praworządności i jej instytucjonalne zabezpieczenie
w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych**

Принцип законности и его правовые гарантии в конституциях европейских
социалистических государств

Le principe du régime de légalité et ses garanties institutionnelles dans les
constitutions des États socialistes d'Europe

POJĘCIE PRAWORZĄDNOŚCI

Chociaż, jak wynika z tytułu, głównym zadaniem jest (rzecz jasna — szkieletowo) omówienie zasady praworządności i jej gwarancji instytucjonalnych w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych, to jednak nie sposób pominąć problematyki związanej z pojęciem praworządności. Wskazanie na zakres treści terminu „praworządność” jest konieczne z kilku względów: 1) pojęcie praworządności nie jest rozumiane jednolicie w polskiej literaturze prawniczej; 2) przyjmując w zasadzie takie określenie praworządności, jak je sformułował w wielu swoich pracach A. Burda¹, zresztą w Polsce akceptowane raczej powszechnie, na pewne sprawy związane z tym pojęciem trzeba położyć większy nacisk, niektóre zaś ująć inaczej; 3) bez sformułowania i podania na wstępie swego stanowiska w sprawie pojęcia praworządności nie mogłyby być zrozumiałe dalsze wywody na temat konstytucyjnych gwarancji praworządności.

¹ A. Burda: *Praworządność jako element demokracji*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska 1963, vol. X, ss. 194—208; *id.*: *Praworządność w systemie demokracji socjalistycznej*, Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków 1967, s. 12 i n.; *id.*: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969, s. 176; *id.*: *Instytucjonalne gwarancje praworządności i ich rola w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 8—9, s. 216 i n.

Najkrócej można byłoby określić praworządność jako rządy prawa. Jest to zgodne z etymologicznym znaczeniem tego terminu. Nasuwają się jednak pytania: jak należy rozumieć rządy prawa i czemu można je przeciwstawić? Odpowiadając na powyższe pytania trzeba wskazać, że praworządność to: 1) rządy prawa w znaczeniu *n o r m* prawnych, tj. *z a s a d* postępowania wskazanych w tychże normach podmiotów obowiązków; 2) rządy *p r a w a*, a nie norm jakiegokolwiek innego rodzaju; 3) rządy prawa, a nie ludzi, także występujących w charakterze organów państwowych. Oczywiście, w każdym państwie rządzą ludzie, jednakże w systemie opartym na zasadzie praworządności mogą oni czynić to nie inaczej, jak tylko poprzez prawo i na podstawie prawa, rzecz jasna, rozumianego nie w sposób dowolny, lecz właśnie w znaczeniu prawnych *z a s a d* postępowania.

W tym krótkim określeniu praworządności jako rządów prawa zawarta jest myśl, że pojęcie to dotyczy świata faktów, a nie powinności, pewnego stanu faktycznego, który można stwierdzić przy pomocy metod socjologicznych, a polegającego właśnie na rządach prawa, i który można przeciwstawić stanowi niepraworządności. Rzecz jasna, stanu niepraworządności nie można ujmować wąsko jako stanu polegającego na łamaniu prawa, lecz traktować należy jako stan polegający na braku rządów prawa.

Nie widzę też zasadniczych przeszkód, aby to krótkie określenie praworządności — jako rządów prawa — sformułować szerzej i nieco inaczej, mianowicie jako metodę sprawowania władzy państwowej, właśnie poprzez prawo i na podstawie prawa. Należy jednak mieć na uwadze to, że w takim sformułowaniu podkreśla się *ś w i a d o m e* przyjęcie określonego sposobu postępowania rządzących, realizowania przez nich władzy państwowej w określony sposób, że zatem odnosiłoby się ono nie tylko do stanu faktycznego, ale i do stanu postulowanego, a tym samym byłoby związane z zasadą praworządności, a nie tylko z praworządnością jako pewnym stanem faktycznym.

W omawianym krótkim określeniu praworządności jako rządów prawa zawarte jest w pełni to wszystko, co A. Burda traktuje jako pierwszy element praworządności. Nie może być przecież rządów prawa bez prawnego uregulowania wszelkiej podległości obywatela wobec władzy państwowej, bez prawnego określenia granic i celów władzy państwowej, bez wskazania, kiedy, przez kogo, na jakiej podstawie prawnej i w jakim trybie wolność obywatela może być ograniczona, jak też mogą być egzekwowane od niego określone obowiązki. Krótko mówiąc, nie mogą być rządy prawa bez istnienia samego prawa, określającego stosunki między jednostkami i ich podległość wobec władzy. Jasne jest, że adresaci ustalonych w normach prawnych powinności z uwagi na zawsze abstrakcyjny

i ogólny charakter tych norm², winni być traktowani jako podmioty sobie równe, bez opartych na przywilejach wyjątków.

W rozważaniach o praworządności w rozumieniu rządów prawa, jako czegoś, co jest z gruntu przeciwstawne arbitralności organów państwowych w sprawach wolności i obowiązków obywateli, nie jest obojętny i nie może być zatem pominięty problem miejsca tych norm, które w danym przypadku mają być uznane za prawo, w systemie prawa. W demokratycznych systemach sprawowania władzy państwowej, w których jako naczelną zasadę ustroju politycznego przyjmuje się zasadę suwerenności ludu, za prawo powołane do regulowania granic wolności obywateli i nakładania na nich obowiązków uznaje się ustawę bądź akt jej równorzędny. Za prawo mogą być zatem w danym przypadku uznane akty bądź podjęte przez sam lud bezpośrednio, bądź też pośrednio przez jego przedstawicieli, wyjątkowo zaś przez organ zastępujący przedstawicielski organ ludu, a i to pod szczególnym jego nadzorem. Tezę tę w świetle współczesnej kultury politycznej społeczeństw demokratycznych należy uznać za aksjomat, gdy zaś idzie o państwa socjalistyczne, to można ją wywieść także z różnych postanowień ich konstytucji. Wywody takie znane są i ogólnie przyjmowane w polskiej literaturze prawniczej.³ Za prawo zatem, gdy mowa jest o praworządności, nie mogą być uznane normy zawarte w aktach pochodzących od organów urzędniczych, chyba że organy te zostały szczególnie upoważnione do wydania takich aktów, tj. uregulowania wskazanych kwestii, przez ustawę, i oczywiście pod warunkiem, że są z ustawą zgodne. Taka koncepcja jest powszechnie przyjęta w literaturze i konstytucjach państw socjalistycznych. Z punktu widzenia praworządności, a tym samym ochrony obywateli przed arbitralnością organów urzędniczych państwa, nie jest wszakże obojętne, w jakim zakresie kwestię granic wolności i obowiązków obywateli regulują ustawy bezpośrednio, w jakim

² Z postulatem praworządności trudno jest pogodzić koncepcję tzw. norm indywidualnych. Normy jako zasady postępowania nie mogą nie być ogólne i nie mogą nie dotyczyć sytuacji typowych. Koncepcja uznawania także wyroków sądowych i aktów administracyjnych za normy prawne, tyle że indywidualne, jest sprzeczna z ideą rządów prawa, albowiem akty te mogą być nie tylko przejawem zastosowania norm prawnych, lecz także wyrazem przemocy bezpośrednio.

³ Por.: S. Rozmarn: *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 174; F. Siemieński: *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu władzy państwowej*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków 1969, ss. 278—286; Burda: *Polskie prawo...*, s. 245; K. Działocha: *Zasada wyłączności ustawodawczej parlamentu w prawie socjalistycznym*, „Acta Universitatis Vratislaviensis” Prawo XXXVIII, nr 163, Wrocław 1972, ss. 35—36.

zaś akty wykonawcze ustawom podporządkowane, wydawane przez organy administracyjne.⁴

W pojęciu praworządności jako rządów prawa mieści się także przestrzeganie prawa. Teza ta jest powszechnie uznana w polskiej literaturze prawniczej, co nie oznacza, że nie ma różnic w poglądach poszczególnych autorów co do spraw bardziej szczegółowych związanych z przestrzeganiem prawa. Co do tego jednak, że nie ma praworządności, gdy prawo nie jest przestrzegane, panuje powszechna zgoda. Tradycyjne w literaturze socjalistycznej definicje praworządności, których wyrazem w Polsce była definicja przyjęta przez autorów jednego z referatów na sesji konstytucyjnej PAN w r. 1953, w gruncie rzeczy do ścisłego i bezwzględnego przestrzegania prawa pojęcie praworządności całkowicie sprowadzały.⁵ W literaturze polskiej (co nie znaczy — socjalistycznej⁶) obecnie to stanowisko można uznać za przewyciężone. Przestrzeganie prawa w zasadzie powszechnie traktuje się jako konieczny, ale nie jedyny element praworządności. Nie ma natomiast nadal zgody co do tego, czy w pojęciu praworządności obowiązek przestrzegania prawa ma dotyczyć tylko organów państwowych, czy także obywateli.

Nie wchodząc w szczegóły tej niewątpliwie złożonej problematyki, wyrażam przekonanie, że nie ma podstaw do tego, aby do pojęcia praworządności włączać także przestrzeganie prawa przez obywateli.⁷ Argumentacja jest bowiem prosta. Skoro przyjmie się, że praworządność to rządy prawa, wówczas wniosek może być tylko jeden: obowiązek przestrzegania prawa ciąży na tych, którzy prawo to stosują jako narzędzie sprawowania władzy państwowej. Obowiązek ten zatem może ciążyć na organach państwowych, nie może natomiast dotyczyć obywateli, ponieważ ci władzy państwowej w żadnym państwie nie sprawują i prawa nie stosują. Nie znaczy to oczywiście, że nie ma znaczenia przestrzeganie prawa przez obywateli

⁴ Warto zwrócić uwagę, że słowo „praworządność” w innych językach pochodzi od słowa „ustawa”, a nie od słowa „prawo”, jak w języku polskim. Por. np. w języku francuskim — *legalité* (a więc od słowa *la loi*, łacińskiego *lex*, a nie *le droit*), w języku rosyjskim — *zakonnost'*, w języku niemieckim — *Gesetzlichkeit*, w języku bułgarskim — *zakonnostta*, w języku czeskim — *zakonnost'*.

⁵ H. Podlaski, G. Auscaler, M. Jaroszyński, G. L. Seidler, J. Wróblewski: *Praworządność ludowa w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. I, Warszawa 1954, s. 341.

⁶ Por. np. A. Machnienko: *Osnownyje instituty gosudarstwiennogo prawa jewropiejskich stran narodnoj diemokratii*, Moskwa 1964, s. 216, jak też *id.*: *Podstawowe instytucje prawa państwowego europejskiego krajów socjalistycznych*, tłum. z ros. L. Łustacz i K. Piasecki, Warszawa 1967, s. 136.

⁷ Por. K. Opałek, W. Zakrzewski: *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958, ss. 47—48, jak też K. Opałek: *Spór o pojęcie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1959, z. 10, ss. 532—535.

z punktu widzenia zabezpieczenia ładu społecznego jak też jego związków z praworządnością, czy nawet wpływu na postępowanie organów państwowych. Nie wystarczy stwierdzić, że przestrzeganie prawa przez obywateli jest czymś innym niż przestrzeganie prawa przez organy państwowe. Jest ono bowiem o tyle czymś innym, że nie można go włączyć do pojęcia praworządności w znaczeniu rządów prawa.⁸

Należy oczywiście zwrócić uwagę na problem społecznej akceptacji prawa, a przynajmniej akceptacji podstawowej grupy społecznej w każdym ustroju. Jest to jednak problem inny, różny od problemu przestrzegania prawa przez obywateli; dotyczy on w gruncie rzeczy treści prawa, a zatem i typów praworządności, a nie problemu przestrzegania prawa przez obywateli w ogólnie przyjętym rozumieniu tego terminu.

W pojęciu praworządności jako rządów prawa mieści się także nieodzownie trzeci element, mianowicie gwarancje praworządności, tj. „całokształt czynników i środków zabezpieczających w sposób trwały jej realizację”.⁹ Gwarancje praworządności są nieodzowne, jeżeli chce się osiągnąć stan faktyczny, który nazywamy powszechnie stanem praworządnym. Tym samym jednak są one konieczne jako element pojęcia praworządności, w przeciwnym bowiem razie pojęcie to, jako odzwierciedlenie wskazanego stanu faktycznego, istnieć nie może. Słusznie pisze Z. Izdebski: „Pojęcie praworządności bowiem jest niczym innym, jak tylko teoretycznym uogólnieniem stanu rzeczy, jaki w mniejszym lub większym stopniu powstaje w państwie w wyniku działania urządzeń wykluczających na poszczególnych odcinkach życia społecznego wynoszenie się organów państwa ponad obowiązujące prawa. Innymi słowy, sama praworządność jest skutkiem działania urządzeń będących jej gwarancjami. Istnieje ona tylko o tyle, o ile istnieją te gwarancje.”¹⁰ Bez działania tych urządzeń, w szczególności bez gwarancji instytucjonalnych praworządności nie można byłoby stwierdzić, czy stan praworządności w państwie istnieje, czy też nie, jak też nie można byłoby dokonać korektury sprzecznego z prawem działania organów państwowych.¹¹

Jeżeli na gwarancje praworządności z jednej strony, z drugiej zaś na

⁸ A. Burda za jeden z istotnych elementów praworządności uznaje nie tylko przestrzeganie prawa przez organy państwowe, lecz także przez obywateli. Jednocześnie jednak przestrzeganiu prawa przez obywateli nadaje on swoisty sens, sprowadzając je w gruncie rzeczy do społecznej akceptacji prawa. Ale w takim razie byłoby to problem raczej treści prawa niż jego przestrzegania. Por. Burda: *Praworządność jako element demokracji*, s. 203 i n.

⁹ Burda: *Instytucjonalne gwarancje praworządności...*, s. 217.

¹⁰ Z. Izdebski: *Rewizja teorii podziału władz*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 11, s. 787.

¹¹ Burda: *Praworządność jako element demokracji*, ss. 207—208, jak też *id.*: *Instytucjonalne gwarancje praworządności...*, s. 219.

gwarancje odbiornika radiowego czy lodówki — żeby trzymać się przykładu podanego przez K. Opałka w celu uzasadnienia tezy o niedopuszczalności włączenia gwarancji w skład pojęcia praworządności¹² — spojrzysz się w sposób właściwy, a nie uproszczony, to nic nie stanie na przeszkodzie, aby porównanie to wykorzystać w celu uzasadnienia tezy wręcz przeciwnej. Przecież gwarancją prawidłowego działania odbiornika radiowego czy lodówki, tj. działania zgodnego z ich przeznaczeniem, nie jest odpowiedni papierek nazwany gwarancją, lecz właściwy stan urządzeń technicznych, powodujący to, że odbiornik działa jak odbiornik, a lodówka jak lodówka, a nie coś zupełnie innego. Idzie więc tu o stan techniczny urządzeń, w gruncie rzeczy utożsamianych z odbiornikiem radiowym czy lodówką. Podobnie rzecz się ma i z praworządnością, która również w praktyce istnieć nie może bez odpowiednich gwarancji, i która — co więcej — istnieje w praktyce w takim stopniu, w jakim stopniu sprawnie działają jej gwarancje.

Z tego, co zostało powiedziane, nie wynika, że jeżeli w państwie jakaś określona gwarancja praworządności nie zostanie przyjęta, praworządności nie ma w ogóle. Praworządność przecież nie jest związana z jakąś jedną określoną gwarancją, podobnie jak i lodówka może chłodzić będąc zbudowana na różnych zasadach. Idzie jednak o to, że zawsze jakieś gwarancje istnieć muszą, że mogą one być lepsze lub gorsze, że wreszcie od stopnia ich sprawnego działania zależy też stopień praworządności w państwie. Praworządność w różnych systemach społeczno-ustrojowych, w zależności właśnie od systemu stosowanych gwarancji materialnych i instytucjonalnych, może być realizowana w stopniu większym lub mniejszym, albo zgoła minimalnym.

Można być zdania, niewątpliwie bardziej zasadnego niż przeciwne, że praworządność, choćby w minimalnym stopniu, istnieje w państwie każdego typu także w państwie niewolniczym i feudalnym¹³; można zaś również dowodzić, że praworządność to cecha wyłącznie burżuazyjnych państw demokratycznych i państw socjalistycznych.¹⁴ Nie jest to najbardziej istotne. W naszych rozważaniach ważne jest natomiast to, że: 1) praworządność w różnych państwach może być realizowana w różnym stopniu; 2) stopień realizacji praworządności w konkretnej sytuacji zależy w dużej mierze, jeżeli nie przede wszystkim, od systemu przyjętych gwarancji

¹² Por. Opałek: *Spór o pojęcie praworządności*, s. 524.

¹³ Por. Burda: *Praworządność jako element demokracji*, ss. 209—210; *id.*: *Praworządność w systemie demokracji socjalistycznej*, ss. 18 i 29; Opałek: *Spór o pojęcie praworządności*, ss. 529—530.

¹⁴ Por.: S. Zawadzki: *W sprawie pojęcia praworządności*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 4—5, s. 910 i n.; S. Ehrlich: *Uwagi o praworządności socjalistycznej*, „Państwo i Prawo” 1958, z. 8—9, ss. 234—235 i 238.

praworządności, zarówno pośrednich, jak i bezpośrednich, jak też od warunków realizacji praworządności, czyli od gwarancji materialnych; 3) możliwości realizacji rządów prawa w ustroju socjalistycznym, przede wszystkim z uwagi na istniejące tu stosunki społeczno-ekonomiczne, są większe niż w jakimkolwiek innym; 4) najważniejsze, że w państwach demokratycznych, demokratycznych w jakimkolwiek stopniu i znaczeniu, praworządność jest konieczną metodą realizacji władzy państwowej. Oznacza to, że rządy demokratyczne winny być zarazem rządami prawa, że ten, kto głosi postulat władzy ludu, narodu czy ludu pracującego, ten nie może zarazem nie wysuwać postulatu praworządności.¹⁵ Oznacza to, że idea demokracji — rozumie się, określonego typu — jest realizowana w takim stopniu, w jakim stopniu w danym państwie jest realizowana idea praworządności. Ten ścisły związek demokracji i praworządności dowodzi, jak ważny jest w państwie socjalistycznym problem praworządności. Skoro rządy prawa w praktyce istnieją w takim stopniu, w jakim istnieją ich gwarancje, znaczy to, jak ważny w państwie socjalistycznym jest problem gwarancji praworządności, w szczególności tych, których istnienie zależne jest od świadomej działalności czynników kierujących rozwojem społecznym.

W polskiej literaturze prawniczej panuje powszechna zgoda co do tego, że nieprzestrzeganie prawa przez organy państwowe jest przeciwieństwem praworządności. Rzeczywiście, nie może być mowy o rządach prawa wówczas, gdy ci, którzy powołani są do stosowania prawa w rozstrzyganiu spraw obywateli, w praktyce prawem się nie kierują. Wielu autorów jednak stan niepraworządności ogranicza do nieprzestrzegania prawa (przy tym obok nieprzestrzegania prawa przez organy państwowe, co jest jak najbardziej uzasadnione, ujmuje także nieprzestrzeganie prawa przez obywateli, co jest już bezzasadne). Dzieje się tak wówczas, gdy pojęcie praworządności interpretuje się wyłącznie jako przestrzeganie prawa, nie widzi się natomiast dwóch pozostałych jego elementów, tj. prawnego (ściślej — ustawowego) określenia podstaw i granic ingerencji państwa w życie obywateli, jak też gwarancji rzeczywistego stosowania tychże reguł w działalności organów państwowych. Uznając jednak, że przez praworządność należy rozumieć taki stan faktyczny w życiu społecznym, gdy wszelka podległość obywatela wobec władzy państwowej uregulowana jest przez prawo, a ściślej — przez ustawę, i gdy regulacje te są ściśle przestrzegane przez organy państwowe stosujące prawo, na straży czego stoją właściwe, ustanowione przez prawo gwarancje¹⁶, trzeba powiedzieć,

¹⁵ Por. A. Burda: *Idea praworządności w doktrynie politycznej J. J. Rousseau*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 2, s. 200.

¹⁶ Burda: *Praworządność jako element demokracji*, s. 208.

że stan braku praworządności nie polega wyłącznie na nieprzestrzeganiu prawa.

Wydaje się, że stan niepraworządności można by scharakteryzować w sposób następujący: 1) polega on na podległości obywateli wobec władzy państwowej bez podstawy prawnej, tj. bez wcześniejszego jasnego określenia ustawowego ich obowiązków w formie zarówno zakazów, jak i nakazów odpowiedniego postępowania; przejawem takiego stanu rzeczy są nie tylko akty ewidentnego działania organów państwowych bez podstawy prawnej, lecz także akty podejmowane w ramach tzw. swobodnego uznania; 2) polega on na nierównym traktowaniu obywateli przez władzę państwową, mimo ich przynależności do tych samych kategorii istotnych, ustalonych w aktach normatywnych wyższego rzędu; przejawem takiego stanu rzeczy są wszelkiego rodzaju prawa-przywileje, udzielane czy to grupom obywateli, czy jednostkom, co siłą rzeczy pociąga za sobą dyskryminację innych grup społecznych; 3) polega on na regulowaniu spraw wolności i obowiązków obywateli, a zatem i granic ingerencji organów państwowych w życie obywateli, nie przez ustawę, lecz akty normatywne administracji; przejawem takiego stanu rzeczy są delegacje ustawowe do regulacji wspomnianych spraw przez organy administracyjne, przede wszystkim zaś tzw. „prawo powielaczowe”¹⁷, którego powszechność rodzi wśród urzędników załatwiających sprawy obywateli trwałe przeświadczenie, że ważne są „wytyczne”, a nie ustawa; 4) polega on na nieprzestrzeganiu ustaw przez organy państwowe; 5) polega on także na niedostatku gwarancji praworządności, od których stopnia sprawności działania w praktyce życia państwowego zależy też stopień realizacji rządów prawa. Nie tylko w przypadku naruszania prawa, lecz także w trzech pierwszych przypadkach, odnoszących się do pierwszego elementu pojęcia praworządności, nie rządzi prawo, lecz bezpośrednia przemoc, natomiast „prawo jest pozorem i parawanem zasłaniającym fakt rządzenia w oparciu o nagi przymus.”¹⁸

Gdy idzie o problem treści prawa, to wchodzi on w grę przy definiowaniu pojęcia praworządności określonego typu, np. praworządności burżuazyjnej czy socjalistycznej, a nie przy ogólnym pojęciu praworządności. Na gruncie konstytucji socjalistycznych nie ma sprzeczności między pojęciami praworządności w znaczeniu formalnym i materialnym.¹⁹ W świetle zasady suwerenności ludu pracującego i wynikających z niej innych

¹⁷ Takie fakty, jak swobodne uznanie organów administracyjnych, istnienie praw-przywilejów, ramowość ustaw i występowanie prawa powielaczowego, jako przeciwstawne praworządności wymienia Z. I z d e b s k i: *Rewizja pojęcia praworządności ludowej*, „Państwo i Prawo” 1957, z. 3, ss. 452—454.

¹⁸ B u r d a: *Praworządność jako element demokracji*, s. 198.

¹⁹ Por. *ibid.*, s. 21, jak też B u r d a: *Polskie prawo...*, s. 182.

zasad konstytucyjnych, ustawodawca zwykły ma obowiązek stanowić prawo o określonej treści. Traktując praworządność jako sprawowanie władzy w oparciu o ustawę zwykłą, stanowienie ustaw zwykłych w oparciu o konstytucję i w zgodzie z konstytucją traktuję jako praworządność konstytucyjną, praworządność na najwyższym szczeblu.²⁰

ZASADA PRAWORZĄDNOŚCI I SPOSÓB JEJ PRZYJĘCIA

Od praworządności jako pewnego stanu faktycznego istniejącego w życiu państwowym należy odróżnić zasadę praworządności jako jedną z podstawowych zasad ustroju państwa socjalistycznego.²¹ Podobnie jak i inne zasady ustroju, nie wyraża ona określonego stanu faktycznego, lecz postulat odpowiedniego ukształtowania życia społecznego; przyjęta zaś w konstytucji stanowi zarazem nakaz określonej organizacji państwa i trybu jego działania. Zasada praworządności jest zatem zawartą w konstytucji decyzją polityczną, aby wszelka podległość obywatela względem władzy państwowej była uregulowana przez prawo, a ściślej — przez ustawę, aby regulacje te były jednolite dla całego państwa²², a także dla grup obywateli należących do tych samych kategorii istotnych, bez przywilejów i dyskryminacji, aby zatem obywatele traktowani byli na zasadzie sprawiedliwości²³, aby wreszcie organy państwowe egzekwujące od obywateli obowiązki czy ograniczające ich wolności działały na podstawie prawa (ściślej — ustawy) i jednolitego stosowania ustaw ściśle przestrzegały. Zasada ta może być wyrażona, w miarę w całości, w jakimś jednym podstawo-

²⁰ Por. tytuł rozdz. VII oraz art. 145 i 146 Konstytucji SFRJ z r. 1963.

²¹ Zasady ustroju lub jego ogólne założenia to podstawowe decyzje polityczne autorytetu ustrojodawczego, leżące u podstaw konstytucji danego państwa i przesądzające o jej treści. Stanowią one niejako idee przewodnie konstytucji wyrażone w gruncie rzeczy nie w jednym jakimś jej postanowieniu, lecz przeciwnie — w wielu przepisach. Nie są to zatem poszczególne normy konstytucji, jak rozumiał je S. Rozmaryn, lecz jej idee przewodnie, których odrzucenie lub zmiana oznaczałaby zmianę formy państwa, a nie tylko drobną poprawkę do konstytucji. Zasady ustroju danego państwa można wydedukować z postanowień jego konstytucji, zaś zasady ustroju państwa socjalistycznego wynikają z marksizmu-leninizmu jako jego podstawy ideologicznej, z zasady suwerenności ludu pracującego jako zasady naczelnej tego ustroju, jak też z tekstów konstytucji różnych państw socjalistycznych. W sprawie pojęcia zasad konstytucji por. Burda: *Polskie prawo państwowe*, s. 77. Por. też Rozmaryn: *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, ss. 47—48.

²² Jak pisał W. Lenin: „Praworządność nie może być kałuska lub kazańska, powinna zaś być jednolita ogólnorosyjska, a nawet jednolita dla całej federacji Republik Radzieckich.” W. Lenin: *O „podwójnym” podporządkowaniu i o praworządności*, [w:] *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1951, s. 868.

²³ W sprawie pojęcia sprawiedliwości i istotnych kategorii obywateli por. Ch. Perelman: *O sprawiedliwości*, Warszawa 1969, s. 37 i n.

wym czy kilku postanowieniach konstytucji²⁴, może też w takiej formie wyrażona nie być. Nawet gdy jest ona wyrażona w bardziej ogólnej formie, musi ona być następnie uwzględniona, niejako zrealizowana w wielu innych postanowieniach konstytucji dotyczących podstawowych obowiązków i wolności obywatelskich, organizacji aparatu państwowego, podstaw prawnych i trybu działania poszczególnych organów. Można też ją wydedukować z treści wszystkich konstytucji socjalistycznych, już choćby przez to, że jest ona konieczną przesłanką realizacji zasady suwerenności ludu pracującego miast i wsi.

Niekiedy, jak np. w podanych postanowieniach konstytucji Rumunii, NRD, Czechosłowacji, Bułgarii czy Węgier, zasada praworządności jest podana w formie lakonicznej, w zasadzie tylko poprzez wzmiankę o strzeżeniu praworządności czy też konstytucji i ustaw z nią zgodnych, jako o jednym z podstawowych obowiązków organów państwowych, obok obowiązku poszanowania przez nie praw obywatelskich. Nieco szerzej, chociaż także zwięźle, ujmuje ją Konstytucja PRL, wskazując na treść prawa, mianowicie na to, że organy państwowe tworząc prawo mają wyrażać w nim interesy i wolę ludu pracującego i że zatem odmienna ich działalność w tym względzie byłaby sprzeczna z konstytucją, dalej wskazują na obowiązek wszystkich organów państwowych (jak też i obywateli) w zakresie ścisłego przestrzegania prawa, wreszcie wskazując na konieczność opierania swej działalności przez organy władzy i administracji państwowej na podstawie przepisów prawa.

Zasadę praworządności wyrażają wskazane postanowienia konstytucji jugosłowiańskiej. Zwraca się w nich uwagę na: 1) ścisły związek konstytucyjności i praworządności, rozumianej właśnie w znaczeniu regulacji w formie ustaw zgodnych z konstytucją problematyki praw, obowiązków i odpowiedzialności wszystkich ludzi na zasadzie ich równości i w sposób jednolity dla całej federacji; 2) znaczenie praworządności jako jednej z podstaw położenia i roli ludzi jako wolnych i równoprawnych wytwórców dóbr materialnych i kulturalnych; 3) znaczenie praworządności w zakresie zarządzania produkcją i podziałem dóbr, a więc także w zakresie praw socjalnych obywateli, a nie tylko wolności osobistych; 4) sprzeczność z zasadą praworządności każdej działalności, która stanowiłaby przejaw samowoli biurokratycznej i przywilejów wynikających z monopoli-

²⁴ Por.: art. 4 Konstytucji PRL z r. 1952; część II i IV zasad podstawowych oraz art. 66, 70, 130 i 145 Konstytucji SFRJ z r. 1963; art. 13 Konstytucji SRR z r. 1965; art. 5, 19, 86 i 87 Konstytucji NRD z r. 1968; art. 17 Konstytucji CSRS z r. 1960; art. 5 i 8 Konstytucji LRB z r. 1971; § 77 Konstytucji WRŁ z r. 1972. W dalszym ciągu, przy odwoływaniu się do postanowień obecnie obowiązujących wyżej wskazanych konstytucji, jak też do Konstytucji ZSRR z r. 1936, Konstytucji LRA z r. 1946 w wersji z r. 1950 oraz do Ustawy Konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej z r. 1968, nie będą podawane lata ich ustanowienia.

listycznego położenia lub prywatnowłasnościowego egoizmu i partykularyzmu; 5) sprzeczność z konstytucją i karalność wszelkiej samowoli ograniczającej prawa człowieka, bez względu na to, kto by się jej dopuszczał; 6) zakaz stosowania przymusu i ograniczenia praw innych, poza przypadkami przewidzianymi w ustawach zgodnych z konstytucją i w przewidzianym w nich trybie; 7) bezpośredniość stosowania praw i wolności obywatelskich uregulowanych w konstytucji, jak też możliwość ich dalszej regulacji, ale tylko w formie ustawy i tylko w przypadkach w konstytucji wyraźnie przewidzianych; 8) możliwość podejmowania działalności przez organy federacji wyłącznie w zakresie kompetencji w ramach praw i obowiązków federacji ustalonych w konstytucji; 9) znaczenie sądowej kontroli konstytucyjności i praworządności; 10) obowiązek strzeżenia konstytucyjności i praworządności także przez inne organy państwowe, organy samorządu społecznego, jak też przez każdego, kto pełni jakiegokolwiek funkcje publiczne.

Jakkolwiek konstytucje socjalistyczne, poza jugosłowiańską, bardzo zwięźle traktują o zasadzie praworządności, to jednak pośrednio wyrażają ją w wielu innych przepisach, w szczególności dotyczących podstawowych praw, wolności i obowiązków obywatelskich, jak też dotyczących podstaw działania poszczególnych grup organów państwowych.

Do związanych ściśle z zasadą praworządności i pośrednio ją wyrażających należy zaliczyć te różne postanowienia konstytucji, które odsyłają uregulowanie poszczególnych spraw z zakresu czy to stosunków między państwem a jednostką, czy to z zakresu organizacji aparatu państwowego, w sposób bardziej szczegółowy do ustawy zwykłej. Wprawdzie mamy do czynienia tylko z odesłaniem do ustawy zwykłej, ale zarazem oznacza to, że: 1) sprawy te nie powinny być regulowane przez organy administracyjne, lecz właśnie przez organ ustawodawczy, a co najmniej już przez akty o mocy ustawy; 2) ustawa powinna uwzględniać dotyczące danej sprawy postanowienia konstytucyjne. Nie sposób przytaczać wszystkich uregulowań tego typu różnych konstytucji socjalistycznych. Warto jednak wskazać na przykłady typowe.

W zasadzie wszystkie konstytucje w sposób mniej więcej jednolity stanowią, że podstawowym obowiązkiem obywatelskim jest przestrzeganie konstytucji i wykonywanie ustaw.²⁵ Wprawdzie ustanawiają one i inne podstawowe obowiązki obywateli, w gruncie rzeczy jednak ten jeden obejmuje także wszelkie inne, przynajmniej o tyle, o ile wynikają one z konstytucji lub ustaw zwykłych. Ale oznacza to zarazem, że to właśnie tylko ustawy regulować mogą sprawę obowiązków obywatelskich, w formie

²⁵ Por.: art. 130 Konstytucji ZSRR; art. 14 Konstytucji LRA; art. 76 Konstytucji PRL; art. 63, 66, 67, 68, 154 i 156 Konstytucji SFRJ; art. 39 Konstytucji SRR; art. 34 Konstytucji CSRS; art. 58 Konstytucji LRB; § 54 ust. 3 Konstytucji WRL.

ogólnej nakładać na obywateli określone obowiązki, zaś organy egzekwujące je mogą to czynić nie inaczej, jak tylko w zgodzie z ustawą i z powołaniem się na jej upoważnienie. Jak wskazywałem już, wniosek, że w świetle Konstytucji PRL problematyka obowiązków obywatelskich stanowi materię ustawową, w polskiej literaturze z zakresu prawa państwowego przyjęty jest raczej powszechnie.

Wszystkie też konstytucje socjalistyczne w sposób w zasadzie jednolity regulują kwestię nietykalności osobistej obywatela, nietykalności jego mieszkania czy tajemnicy korespondencji. Stanowią one mianowicie, że tylko na podstawie ustawy i w przypadkach przez nią przewidzianych lub na podstawie wyroku sądu czy sankcji prokuratora, które przecież również mogą być podejmowane tylko na podstawie ustawy, może nastąpić aresztowanie obywatela²⁶, naruszenie nietykalności jego mieszkania czy tajemnicy korespondencji²⁷. Podobnie tylko na podstawie ustawy i w przypadkach przez nią przewidzianych nastąpić może ograniczenie prawa własności indywidualnej czy osobistej obywateli oraz prawa dziedziczenia majątku.²⁸ Niektóre konstytucje podkreślają też, że tylko ustawa może nakładać na obywateli wszelkie podatki i opłaty publiczne²⁹, co zresztą i bez takich szczególnych postanowień wynika z poprzednio wskazanych przepisów, stanowiących, że podstawowym obowiązkiem obywateli jest przestrzeganie konstytucji i ustaw.

Niekiedy konstytucje odsyłają do regulacji ustawowych w sprawach dotyczących ograniczenia wolności informacji i publikacji, twórczości naukowej i praw autorskich, sumienia i wyznania, sytuacji prawnej kościołów czy prawa zrzeszania się.³⁰ Jeżeli jednak przyjmiemy tezę, że w społeczeństwie rządzącym się zasadami demokracji sprawy dotyczące ograniczania wszelkich wolności obywatelskich mogą być regulowane bądź przez lud bezpośrednio, bądź też tylko przez reprezentujący go organ przedstawicielski, że zatem należą one do materii ustawowych, to trzeba

²⁶ Por.: art. 127 Konstytucji ZSRR; art. 22 i 38 Konstytucji LRA; art. 74 Konstytucji PRL; art. 47, 48, 49 i 50 Konstytucji SFRJ; art. 29 i 31 Konstytucji SRR; art. 99 i 100 Konstytucji NRD; art. 3. Konstytucji CSRS; art. 48, 50 i 136 Konstytucji LRB.

²⁷ Por.: art. 128 Konstytucji ZSRR; art. 23 i 24 Konstytucji LRA; art. 74 Konstytucji PRL; art. 51, 52 i 53 Konstytucji SFRJ; art. 32 i 33 Konstytucji SRR; art. 31, 32 i 37 Konstytucji NRD; art. 31 Konstytucji CSRS; art. 49 i 51 Konstytucji LRB.

²⁸ Por.: art. 11 i 12 Konstytucji LRA; art. 12 i 13 oraz art. 74 Konstytucji PRL; art. 55 Konstytucji SFRJ; art. 36 i 37 Konstytucji SRR; art. 16 Konstytucji NRD; art. 17, 20, 21, 25, 27, 28, 29 i 30 Konstytucji LRB; art. 9 i 10 Konstytucji CSRS.

²⁹ Por. art. 37 Konstytucji LRA; art. 64 Konstytucji LRB; art. 12 Ustawy Konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej.

³⁰ Por. np.: art. 30 Konstytucji LRA; art. 70 Konstytucji PRL; art. 40, 45, 46 i in. Konstytucji SFRJ; art. 28 i 30 Konstytucji SRR; art. 30 Konstytucji CSRS; art. 53 Konstytucji LRB; § 65 Konstytucji WRL.

też przyjąć wniosek, że w każdym państwie socjalistycznym wskazane sprawy wymagają regulacji w formie ustawy zwykłej, oczywiście z uwzględnieniem regulacji konstytucyjnych, ale właśnie w formie ustawy, a nie w formie aktów wobec ustawy podporządkowanych, bez względu na to, czy konstytucja do regulacji w formie ustawy zwykłej wprost je odsyła, czy nie. Z punktu widzenia praworządności sprawa ta ma niezwykle doniosłe znaczenie.³¹

Podkreślając wagę ustawowego regulowania problematyki granic wolności obywateli jak też ich obowiązków prawnych, nie należy tracić z oczu problemu ramowości czy też szczególności ustawy. W polskiej literaturze prawniczej wskazywano niejednokrotnie, że ramowe ustawy sprzeczne są z postulatem praworządności.³²

Zasada praworządności zachowana zostanie też tylko wówczas, gdy w praktyce przyjmuje się i szanuje zasadę, że ustawa ograniczająca wolności obywateli czy nakładająca na nich obowiązki nie działa wstecz. Niektóre konstytucje socjalistyczne taką zasadę rejestrują wprost.³³ Wydaje się, że świadomość obowiązywania (w znaczeniu moralno-politycznym) tej zasady jest ugruntowana we współczesnych społeczeństwach demokratycznych, tak że można ją uznać za trwały element kultury politycznej społeczeństw socjalistycznych. Zasada ta nie odnosi się też tylko do prawa karnego.

Z omawianą problematyką ustawowej regulacji granic wolności oraz obowiązków obywatelskich ściśle związek posiadają te postanowienia konstytucji socjalistycznych, które traktują o problematyce równości obywateli wobec prawa, a tym samym stanowią zakaz uprzywilejowania czy dyskryminacji poszczególnych grup obywateli. Konstytucje powszechnie przyjmują zasadę równości obywateli bez względu na płeć, a następnie na narodowość, rasę i wyznanie, w niektórych zaś przypadkach także bez względu na inne cechy, jak pochodzenie społeczne czy stan majątkowy³⁴, zakazując jednocześnie jakiegokolwiek uprzywilejowania czy dyskryminacji poszczególnych grup obywateli ze wskazanych względów. Tym samym jednak konstytucje dopuszczają możliwość różnicowania obywa-

³¹ Por. K. Marks: *Krytyka programu gotajskiego*, [w:] K. Marks, F. Engels: *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1949, ss. 22—24.

³² Por. np.: Izdebski: *Rewizja pojęcia praworządności*, s. 453; id.: *Rewizja teorii podziału władz*, s. 800; Opalek, Zakrzewski: *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, s. 127 i n.; A. Burda: *Niektóre zagadnienia treści i stosowania Konstytucji PRL*, „*Studia Prawnicze*” 1966, z. 13, s. 48; A. Burda: *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1967, ss. 77—78.

³³ Por. art. 49 Konstytucji SFRJ.

³⁴ Por.: art. 122 i 123 Konstytucji ZSRR; art. 17, 15 i 14 Konstytucji LRA; art. 17, 15 i 14 Konstytucji LRA; art. 66, 69 i 81 Konstytucji PRL; art. 33, 41 i 42 Konstytucji SFRJ; art. 17 i 23 Konstytucji SRR; art. 20 Konstytucji NRD; art. 20 Konstytucji CSRS; art. 35 i 36 Konstytucji LRB; § 61 i 62 Konstytucji WRL.

teli pod względem ich praw i obowiązków z uwagi na wszelkie inne cechy w konstytucji nie wymienione.³⁵ W gruncie rzeczy jest to też praktycznie konieczne. Idzie jednak o to, aby — pozostając w zgodzie z postulatem praworządności — podział obywateli na kategorie istotne, w ramach których byliby oni traktowani na zasadzie równości, ale między którymi to grupami istniałyby różnice pod względem ich praw i obowiązków, dokonywany był przez ustawodawcę, w żadnym zaś przypadku nie pochodził od organów administracyjnych.

W państwie socjalistycznym powstaje jeszcze jeden niezwykle istotny problem. Z uwagi na to, że państwo jest tu właścicielem ogromnej większości środków produkcji, że większość pracujących obywateli to ludzie pracujący w przedsiębiorstwach, zakładach czy instytucjach państwowych (a od ich sytuacji zależy w dużej mierze los wielu tych, którzy nie pracują), nie sposób bodaj jest tu oddzielić praw pracownika od praw obywatelskich. W ustroju socjalistycznym, którego ekonomiczną podstawą jest społeczna, a w szczególności państwowa własność środków produkcji, realizacja zasady praworządności wymaga baczного zwrócenia uwagi na odcinek praw pracowniczych, w tym zaś zakresie wymaga między innymi zachowania dwóch następujących warunków: 1) realizacji podstawowej zasady socjalizmu: „od każdego według jego zdolności, każdemu według jego pracy”, którą przyjmują przeciw wszystkim konstytucje socjalistyczne³⁶; 2) uregulowania sytuacji pracownika, jego praw i obowiązków w ustawie. To prawda, że socjalizm stwarza dużo większe możliwości w zakresie realizacji zasady praworządności w porównaniu z kapitalizmem, jednak należy mieć też na uwadze, że stwarza on w tym zakresie także nowe, trudne problemy, związane z regulacją sytuacji obywatela jako pracownika uspołecznionego zakładu pracy, jak też z zarządzaniem własnością społeczną³⁷, której między innymi tenże pracownik jest podmiotem.

Zasada praworządności pośrednio wyrażona jest także w tych postanowieniach konstytucji socjalistycznych, które przyjmują zasadę, że sędziowie są niezawisli i podlegają tylko ustawie³⁸, jak też że właśnie usta-

³⁵ Por. F. Siemiński: *Równość obywateli wobec prawa*, [w:] *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli PRL*, pod red. A. Łopatki, Warszawa 1971, ss. 37—38.

³⁶ Por.: art. 12 Konstytucji ZSRR; art. 13 Konstytucji LRA; art. 14 Konstytucji PRL; część II i VIII zasad podstawowych Konstytucji SFRJ; art. 5 Konstytucji SRR; art. 3 Konstytucji NRD; proklamacja w Konstytucji CSRS; art. 32 Konstytucji LRB; § 14 Konstytucji WRL.

³⁷ Niekiedy wskazuje się, że zarządzanie własnością państwową określa ustawa. Por. art. 9 Konstytucji LRA i § 9 Konstytucji WRL.

³⁸ Por.: art. 112 Konstytucji ZSRR; art. 80 i 81 Konstytucji LRA; art. 52 Konstytucji PRL; art. 136 Konstytucji SFRJ; art. 104 Konstytucji SRR; art. 96 Konstytucji NRD; art. 102 Konstytucji CSRS; art. 129 i 130 Konstytucji LRB; § 50 Konstytucji WRL.

wy stanowią podstawę działalności organów prokuratorskich, w szczególności w zakresie strzeżenia przez nie praworządności ludowej.³⁹ Skoro wyroki sądu ferowane mają być na podstawie ustawy, a nie na podstawie aktów wobec niej podporządkowanych, i skoro organy prokuratorskie mają strzec praworządności rozumianej również w sensie przestrzegania ustaw, zaś aktów wobec nich podporządkowanych tylko o tyle, o ile są z ustawami zgodne, to w zakresie działania sądów i prokuratury zasada praworządności jest konstytucyjnie zabezpieczona i tym samym przyjęta.

Za pośredni wyraz zasady praworządności można uznać również tę postanowienia konstytucji socjalistycznych, które regulują sprawę charakteru i podstawy prawnej aktów normatywnych rządu⁴⁰, ministrów⁴¹ czy rad terenowych.⁴² Skoro akty naczelnych organów administracji mają być aktami wykonawczymi do ustawy, a więc nie powinny zastępować ustawy, lecz służyć jej wykonaniu, i skoro mają być wydawane na podstawie ustaw (nie mówiąc już o tym, że mają być z nimi zgodne), to we wskazanych postanowieniach podkreśla się znaczenie ustawy jako aktu regulującego problem podporządkowania obywatela względem władzy państwowej, a więc i rządów ustawy. Znaczenie ustawy podkreślone jest także w przepisach konstytucyjnych upoważniających rady terenowe do wydawania aktów normatywnych w ramach ustaw, i rzecz jasna w sprawach o charakterze lokalnym. O tym jednak, w jakim stopniu ustawy są szczegółowe czy ramowe, nie decyduje konstytucja, lecz ustawodawca zwykły. Gdy idzie o konstytucje socjalistyczne, to poza jugosłowiańską one same nie są zbyt szczegółowe.

Zasada praworządności stanowi nakaz odpowiedniej organizacji państwa i takiego sposobu sprawowania władzy publicznej, aby można było mówić o rządach ustawy, a nie urzędników (dylemat rządów demokratycznych czy biurokratycznych). Należy jednak mieć na uwadze fakt, że zawsze będą istniały problemy takie, jak: 1) problem podziału obywateli na kategorie, zróżnicowane pod względem ich praw i obowiązków, a więc

³⁹ Por.: art. 113 Konstytucji ZSRR; art. 88 Konstytucji LRA; art. 54 Konstytucji PRL; art. 142 Konstytucji SFRJ; art. 105 Konstytucji SRR; art. 97 Konstytucji NRD; art. 104 Konstytucji CSRS; art. 133 Konstytucji LRB; § 51 Konstytucji WRL.

⁴⁰ Por.: art. 66 Konstytucji ZSRR; art. 62 Konstytucji LRA; art. 32 pkt 8 Konstytucji PRL; poprawka 38 do Konstytucji SFRJ; art. 72 Konstytucji SRR; art. 79 Konstytucji NRD; art. 79 Ustawy Konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej; art. 104 Konstytucji LRB; § 35 Konstytucji WRL.

⁴¹ Por.: art. 73 Konstytucji ZSRR; art. 68 Konstytucji LRA; art. 33 Konstytucji PRL; art. 77 Konstytucji SRR; art. 80 Ustawy Konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej; art. 107 i 108 Konstytucji LRB; § 37 i 38 Konstytucji WRL.

⁴² Por.: art. 98 Konstytucji ZSRR; art. 73 Konstytucji LRA; art. 44 Konstytucji PRL; art. 86 Konstytucji SRR; art. 82 Konstytucji NRD; art. 94 Konstytucji CSRS; art. 115 Konstytucji LRB; § 43 Konstytucji WRL.

i w subiektywnym odczuciu pewnych osób problem przywilejów czy dyskryminacji poszczególnych grup obywateli; 2) problem szczególowości czy ramowości ustawy, a więc i różnice ocen ustaw pod tym względem; 3) problem swobodnego uznania organów stosujących ustawy, mający swe źródło już choćby w użytych w ustawie mało precyzyjnych zwrotach, które można interpretować w różny sposób; 4) problem nieprzestrzegania ustaw przez organy je stosujące wobec obywateli; 5) problem niedostatku gwarancji praworządności czy niedostatków w ich działaniu. Wniosek może być tylko jeden: praworządność jest pewnym ideałem, do którego należy dążyć, którego jednak w pełni nigdy nie można osiągnąć.

Wskazane postanowienia konstytucji socjalistycznych czy to wprost, czy to pośrednio przyjmują zasadę praworządności jako jedną z podstawowych zasad ustroju politycznego. Jednocześnie jednak stanowiąc normy o szczególnej mocy prawnej, jako normy konstytucyjne, są one w pewnym sensie konstytucyjnymi gwarancjami tej zasady.

KONSTYTUCYJNE GWARANCJE PRAWORZĄDNOŚCI

W polskiej literaturze prawniczej powszechnie przyjmuje się podział gwarancji praworządności na gwarancje materialne, zawarte w charakterze stosunków społeczno-ekonomicznych oraz w kulturze społeczeństwa, w szczególności w kulturze politycznej warstw kierowniczych, jak też na gwarancje formalne, zwane też prawnymi czy instytucjonalnymi, wyrażające się w postaci instytucji politycznych i prawnych, świadomie powołanych przez ludzi w celu czy to zabezpieczenia demokracji, której praworządność jest logiczną konsekwencją, czy to zabezpieczenia wprost przestrzegania ustaw przez organy państwowe.⁴³ Z kolei gwarancje formalne A. Burda dzieli na pośrednie i bezpośrednie, w zależności od tego, czy odpowiednie instytucje polityczne czy prawne na realizację zasady praworządności mają wpływ pośredni, poprzez zabezpieczenie demokratycznego charakteru państwa, czy też bezpośredni, gdy odpowiednie instytucje zostały ustanowione bezpośrednio w celu zabezpieczenia ścisłego wykonywania i przestrzegania przepisów prawnych.⁴⁴

Wydaje się, że opierając się na wskazanym podziale, można by pierwszą grupę gwarancji instytucjonalnych praworządności określić jako gwarancje demokracji, gwarancje nadrzędności społeczeństwa nad zawodowym aparatem państwowym. Natomiast drugą grupę instytucjonalnych gwarancji praworządności można by określić jako gwarancje strukturalne, mianowicie tkwiące w strukturze aparatu państwowego, przede wszystkim zawodowego, w jego organizacji i trybie działania, w podziale kom-

⁴³ Por. Burda: *Praworządność w systemie...*, s. 101—102.

⁴⁴ *Ibid.*, ss. 104 i 108.

petencji — w miarę na zasadzie wyłączności — między różne organy czy różne grupy organów państwowych, w prawie nadzoru jednych organów państwowych nad innymi. Tak jedne, jak i drugie mogą mieć charakter gwarancji politycznych czy też polityczno-prawnych, ustawowych, jak i konstytucyjnych. W danym przypadku interesować nas mogą tylko te ostatnie, tj. gwarancje praworządności przewidziane w aktualnie obowiązujących konstytucjach europejskich państw socjalistycznych.

Konstytucje, także socjalistyczne, nie mają bezpośredniego i istotnego wpływu na materialne gwarancje praworządności. Przecież ani istniejący ustrój społeczno-gospodarczy, ani ukształtowana w ciągu dziesiątków czy nawet setek lat psychologia społeczna, jak też kultura polityczna warstw kierowniczych społeczeństwa, nie zależą od aktualnie obowiązujących konstytucji. Przeciwnie, to same konstytucje są wytworem tych warunków, które zarazem są warunkami realizacji zasady praworządności. To jednak, jaka jest określona konstytucja, może sprzyjać lub nie także realizacji omawianej zasady w danym państwie poprzez między innymi kształtowanie warunków materialnych realizacji praworządności, poprzez kształtowanie w przyszłości określonych nawyków społecznych, określonych tradycji i zwyczajów politycznych. Konstytucje mogą mieć wpływ na ustawodawstwo zwykłe, na taką czy inną pod względem legalności działalność różnych organów państwowych, już choćby przez to, że są pewnym przykładem (dobrym lub złym) dla ustaw zwykłych czy innych aktów prawnych. W gruncie rzeczy jednak wpływ konstytucji na praworządność ma miejsce poprzez działanie czy to gwarancji demokracji, czy to bezpośrednich przewidzianych w niej gwarancji praworządności.

W żadnym państwie socjalistycznym nie ma dziś dylematu: demokracja socjalistyczna czy burżuazyjna. Dylemat ten tak w Związku Radzieckim, jak i innych państwach socjalistycznych, został rozstrzygnięty już dawno i raz na zawsze. Nie ma dziś w żadnym państwie socjalistycznym takich sił, które byłyby w stanie przywrócić kapitalistyczny system produkcji; po prostu wykorzystanie stworzonych tu sił wytwórczych wymaga nieodzownie socjalistycznych stosunków produkcji. W państwach socjalistycznych pozostaje jednak nadal w jakimś stopniu problem: demokracja (oczywiście ludowa) czy biurokracja. I jeżeli w interesujących nas europejskich państwach socjalistycznych problem ten nie występuje w sposób bardziej wyraźny, nie jest problemem dającym wprost znać o sobie, jak w szeregu innych państw współczesnych, to dlatego że podejmuje się tu różne kroki, zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i prawno-ustrojowej, mające na celu zapobieżenie procesowi wyobcowywania się aparatu urzędniczego ze społeczeństwa, czy mówiąc inaczej — kroki skierowane na podporządkowanie tegoż aparatu społeczeństwu. Zawarte są one między innymi we wszystkich wskazanych niżej gwarancjach praworząd-

ności, a przede wszystkim w spełnianej roli i w organizacji partii komunistycznych. Przykładem jednak tego, do jakiego stopnia dylemat ten może być aktualny także w państwie socjalistycznym, jest sytuacja obecna w Chińskiej Republice Ludowej. W gruncie rzeczy dylemat ten w jakimś stopniu istnieje w państwie każdego typu i w każdej formie. O wzroście roli specjalistów od rządu we współczesnym świecie świadczy wzrost tendencji technokratycznych, zarówno w teorii, jak i w praktyce życia społecznego. Idzie o to, aby zjawisku temu przeciwstawić co najmniej równoważny wzrost tendencji demokratycznych, aby tym sposobem zapewnić służebną rolę specjalistów od rządu wobec społeczeństwa. Gdyby dylemat ten nie istniał, nie byłyby potrzebne prawa polityczne obywateli, z prawami wyborczymi na czele. Co więcej, wydaje się, że jest on właściwością wszystkich formacji społeczno-ekonomicznych. We wspólnocie pierwotnej był on rozstrzygnięty na korzyść społeczeństwa poprzez powszechne uzbrojenie ludności.⁴⁵ Wiadomo, jak wielki nacisk na ten moment kładli klasycy marksizmu-leninizmu przy analizie doświadczeń Komuny Paryskiej.⁴⁶

Naczelną zasadą ustroju politycznego państwa socjalistycznego jest zasada suwerenności ludu pracującego miast i wsi. Jej najistotniejszą treść sprowadzić można do dwóch wymogów: 1) aby prawo wyrażało interesy i wolę ludu pracującego, tj. wszystkich klas i warstw ludzi żyjących z pracy społecznie użytecznej, i aby było realizowane przez aparat państwowy; 2) aby ludzie pracy mieli w pełni zagwarantowane prawa i wolności polityczne, pozwalające im na kształtowanie woli państwowej.⁴⁷ Skoro zaś ustrój demokratyczny nie może być realizowany inaczej, jak poprzez realizację idei praworządności, to wszelkie przewidziane w konstytucji gwarancje zasady suwerenności ludu pracującego siłą rzeczy są zarazem gwarancjami rządów ustawy (jak też, rzecz jasna, odwrotnie). Nie ma przy tym potrzeby rozróżniania praworządności w znaczeniu formalnym i materialnym, sama bowiem zasada suwerenności ludu pracującego, przyjęta w konstytucji, jest normą obowiązującą, i to o szczególnej mocy prawnej.

Konstytucje socjalistyczne przyjmują szereg postanowień, stanowiących gwarancje nadrzędności ludu pracującego nad aparatem państwo-

⁴⁵ Wydaje się, że wnioski w sprawie powszechnego uzbrojenia ludu we współczesnych państwach są po prostu nierealne.

⁴⁶ Por. K. Marks: *Wojna domowa we Francji* [w:] K. Marks, F. Engels: *Dzieła wybrane*, t. I, wyd. cyt., s. 487, oraz W. Lenin: *Państwo a rewolucja*, [w:] *Dzieła wybrane*, t. II, wyd. cyt., s. 169.

⁴⁷ Por. F. Siemieński: *Pojęcie zwierzchnictwa ludu w prawie konstytucyjnym*, Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G, vol. VII (1960), Lublin 1961, ss. 246—250.

wym, przede wszystkim w zakresie systemu przedstawicielskiego⁴⁸, jak też w zakresie obowiązków organów władzy i administracji państwowej współdziałania z masami pracującymi oraz uwzględniania i rozwijania ich twórczej inicjatywy, w mniejszym stopniu natomiast zwracają uwagę na formy demokracji bezpośredniej.

We wszystkich europejskich państwach socjalistycznych organy przedstawicielskie stanowią podstawę polityczną władzy ludowej, stanowią podstawową grupę organów państwowych. Konstytucje przyjmują zasadę nadrzędności ludu nad organami przedstawicielskimi władzy państwowej, wyborców nad ich przedstawicielami, wyrażającą się tak w demokratycznym sposobie powoływania wskazanych organów w wyborach z reguły powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym⁴⁹, tak w podporządkowaniu przedstawicieli woli wyborców i obowiązku zdawania przez nich sprawy przed swymi wyborcami z działalności własnej jako przedstawicieli i organów, w których zasiadają⁵⁰, jak wreszcie w ich odpowiedzialności politycznej przed wyborcami i możliwości ich odwołania przed upływem kadencji, na jaką zostali wybrani.⁵¹ Konstytucje przyjmują zasadę nadrzędności organów przedstawicielskich nad innymi organami państwowymi, przede wszystkim nad ich organami wykonawczo-zarządzającymi, wyrażającą się głównie w ich powoływaniu przez organy władzy państwowej⁵², w ich podporządkowaniu decyzjom organów władzy państwowej⁵³, jak wreszcie w ich odpowiedzialności politycznej i możliwości

⁴⁸ Por. F. Siemieński: *Organy przedstawicielskie w systemie organów państwa socjalistycznego*, Lublin 1964, ss. 57—59 i in.

⁴⁹ Por.: art. 134 Konstytucji ZSRR; art. 5 i 16 Konstytucji LRA; art. 2 i 80 Konstytucji PRL; art. 4 i 25 Konstytucji SRR; art. 54 Konstytucji NRD; art. 3 i 86 Konstytucji CSRS; art. 6 Konstytucji LRB; § 71 i 73 Konstytucji WRL. Por. też art. 34—35 i 71—73 Konstytucji SFRJ.

⁵⁰ Znaczenie zasady wybieralności i odpowiedzialności przed ludem wszystkich urzędników w ustroju Komuny Paryskiej podkreślali klasycy marksizmu. Por. K. Marks, F. Engels: *Dzieła wybrane*, t. I, wyd. cyt., ss. 454, 487 i n.

⁵¹ Por.: art. 142 Konstytucji ZSRR; art. 5 Konstytucji LRA; art. 2, 87 i 88 Konstytucji PRL; art. 25, 60 i 85 Konstytucji SRR; art. 21, 56, 57 i 88 Konstytucji NRD; art. 3 i 86 Konstytucji CSRS; art. 7 Konstytucji LRB; § 39, 71 i 73 Konstytucji WRL.

⁵² Por.: art. 56, 99 i 100 Konstytucji ZSRR; art. 61 i 75 Konstytucji LRA; art. 29 i 42 Konstytucji PRL; poprawka 38 do Konstytucji SFRJ; art. 71 i 87 Konstytucji SRR; art. 80 i 83 Konstytucji NRD; art. 101 i 118 Konstytucji LRB; § 33 i 44 Konstytucji WRL.

⁵³ Por.: art. 64 Konstytucji ZSRR; art. 61 Konstytucji LRA; art. 30 Konstytucji PRL; art. 225 Konstytucji SFRJ; art. 70 Konstytucji SRR; art. 78 Konstytucji NRD; art. 66 Ustawy Konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej; art. 98 Konstytucji LRB.

ich odwołania przez organy władzy państwowej.⁵⁴ Pewien wyjątek stanowi sytuacja prawna obecnie w Polsce, tj. po reformach ustrojowych z r. 1972 i r. 1973, w przypadku stosunków między terenowymi (ale nie naczelnymi!) organami władzy państwowej a ich organami wykonawczymi i zarządzającymi; rady narodowe mianowicie nie powołują i nie mają prawa odwoływania swych organów wykonawczych i zarządzających, mają jednak pewien wpływ na decyzje w tych sprawach podejmowane przez odpowiednie pionowo nadrzędne organy administracyjne. Konstytucje przyjmują też zasadę samorządności terenowych organów władzy państwowej w sprawach o charakterze lokalnym, jak też ich podporządkowania organom władzy państwowej wyższego stopnia.⁵⁵

Konstytucje socjalistyczne przyjmują też szereg innych zasad o charakterze techniczno-organizacyjnym, dotyczących organów władzy państwowej, umożliwiających im wykonanie przewidzianej dla nich roli w aparacie państwowym. Wydaje się, że w ewolucji konstytucjonalizmu socjalistycznego w ostatnich latach można zaobserwować zjawisko przywiązywania większego znaczenia przez twórców konstytucji do tych właśnie zasad techniczno-organizacyjnych, chociaż nadal nasuwa się problem, czy waga tych zasad z punktu widzenia zabezpieczenia nadrzędności społeczeństwa nad zawodowym aparatem państwowym jest należycie doceniana. Zawsze jednak główną gwarancją wskazanej nadrzędności, a zatem i pośrednią gwarancją praworządności należy upatrywać w społecznej roli partii komunistycznej we froncie narodowym i wobec aparatu państwowego.

Gdy mowa o gwarancjach praworządności, to na szczególną uwagę zasługują gwarancje strukturalne tkwiące w odpowiedniej organizacji aparatu państwowego, przede wszystkim zawodowego, a polegające na prawie nadzoru jednych nad działalnością innych organów państwowych, sprawowanego z punktu widzenia legalności tej działalności, tj. zgodności z konstytucją i ustawodawstwem zwykłym. Konstytucje socjalistyczne przyjmują szereg tego typu gwarancji, przy czym szczególne znaczenie może mieć nadzór sprawowany przez organy w tym względzie wyspecjalizowane, tj. sądy, jak też w pewnej mierze organy prokuratorskie w trybie nadzoru ogólnego. Szczególna rola nadzoru sądowego polega na tym, że są to organy wyspecjalizowane w tym zakresie, a także na tym, że są

⁵⁴ Por.: art. 65 Konstytucji ZSRR; art. 61 Konstytucji LRA; art. 29 i 30 Konstytucji PRL; art. 225 Konstytucji SFRJ; art. 75 Konstytucji SRR; art. 80 Konstytucji NRD; art. 69 i 70 Ustawy Konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej; art. 102 Konstytucji LRB; § 30 i 39 Konstytucji WRL.

⁵⁵ Por.: art. 94 Konstytucji ZSRR; art. 71 Konstytucji LRA; art. 34 Konstytucji PRL; art. 79 Konstytucji SRR; art. 81 Konstytucji NRD; art. 86 Konstytucji CSRS; § 110 Konstytucji WRL.

to organy niezależne od innych organów i że podlegają wyłącznie ustawom, jak też stąd, że nie są one obciążone realizacją żadnych innych celów, poza tymi, jakie tkwią w ustawach, i które dają się streścić w pojęciu wymiaru sprawiedliwości. Oczywiście, rola nadzoru sądowego jako gwarancji praworządności może mieć znaczenie tylko w tym zakresie, w jakim działalność sądów w danym państwie jest w ogóle dopuszczona.

W literaturze jako jedną z bezpośrednich gwarancji praworządności wskazuje się nadrzędność konstytucji nad ustawami zwykłymi. Jest to słuszne, ale tylko o tyle, o ile zarazem wskazuje się na działalność organów powołanych do kontroli zgodności ustaw z konstytucją. W gruncie rzeczy bowiem sama nadrzędność konstytucji nad ustawami zwykłymi stwarza tylko problem konstytucyjności, tj. praworządności na najwyższym szczeblu, nie stanowi natomiast sama przez się gwarancji konstytucyjności. Taką gwarancję zaś stanowić może dopiero nadzór sprawowany w tym zakresie przez odpowiednie organy państwowe. Gdy chodzi o konstytucje socjalistyczne, to (poza Konstytucją SFRJ i Ustawą Konstytucyjną o federacji czechosłowackiej) bardzo mało poświęcają one uwagi tej problematyce. W każdym z państw socjalistycznych, jak starałem się to wykazać w innym miejscu⁵⁶, istnieje wewnątrzparlamentarna kontrola konstytucyjności ustaw. Sądowa kontrola zgodności ustaw zwykłych z konstytucją istnieje w praktyce tylko w Jugosławii⁵⁷, natomiast przewidziane w Ustawie Konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej sądy konstytucyjne nie zostały powołane do życia. Konstytucja rumuńska stanowi o powołaniu specjalnej komisji konstytucyjnej Wielkiego Zgromadzenia Narodowego, jak też dopuszcza pozaparlamentarną kontrolę konstytucyjności ustaw wydanych przed wejściem w życie konstytucji z r. 1965.⁵⁸

W literaturze prawniczej jako jedną z bezpośrednich gwarancji praworządności wskazuje się też niezależność sądów. Jest to oczywiście słuszne, z tą jednak uściślającą poprawką, że idzie tu w gruncie rzeczy o nadzór sprawowany w określonym zakresie przez niezależne sądy nad działalnością organów administracyjnych, w szczególności organów ścigania, jak też nad działalnością organów prokuratorskich, które przecież wykazują

⁵⁶ Por. F. Siemieński: *Problem kontroli konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, z. 4, s. 6 i n.

⁵⁷ W sprawie działalności sądów konstytucyjnych w Jugosławii por. L. Kański: *Sądownictwo konstytucyjne w Jugosławii i Czechosłowacji*, „Ruch Prawniczy,

⁵⁸ Por. art. 53 i 114 Konstytucji SRR. *Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1971, z. 3, s. 48 i n., jak też J. Ciemiński: *Kontrola konstytucyjności ustaw związkowych w SFRJ*, „Studia Prawnicze” 1972, z. 32, s. 83 i n.

wiele cech organów administracyjnych. Idzie przy tym o nadzór sądów nad działalnością wskazanych organów, dotyczącą sytuacji prawnej obywateli. Nadzór taki sprawują sądy powszechne, zarówno karne, jak i cywilne, we wszystkich państwach socjalistycznych.⁵⁹ Skoro w myśl postanowień konstytucji sądy podlegają tylko ustawom, to tym samym kontrola zgodności zarówno aktów normatywnych administracji, jak i aktów administracyjnych z ustawami, na których podstawie rozstrzygają one określone spory prawne, nie jest ich prawem, lecz obowiązkiem. Zakres wskazanego nadzoru sądów cywilnych i karnych nad administracją nie jest zbyt szeroki, nie mamy tu przecież do czynienia z sądami administracyjnymi. Jednakże w sprawach karnych oraz majątkowych, a także w pewnym zakresie w sprawach ze stosunku pracy, znaczenie tego nadzoru z punktu widzenia zabezpieczenia prawnie chronionych interesów obywateli jest wielkie. Nadzór ten zatem zawsze należy traktować jako doniosłą strukturalną gwarancję praworządności, strukturalną, gdyż wypływa ona z odpowiedniej budowy aparatu państwowego.

Jedną z istotnych strukturalnych gwarancji praworządności stanowi sądownictwo administracyjne. Żadna z konstytucji socjalistycznych sądownictwa tego nie wyklucza, zaś niektóre z nich wprost je przewidują.⁶⁰ W pełni — z punktu widzenia interesów obywatela — wprowadzona jest sądowa kontrola administracji w Jugosławii, gdzie zarazem powołano do życia sądy konstytucyjne, pełniące jednocześnie funkcje sądów kompetencyjnych. Sądowa kontrola administracji w szerokiej mierze istnieje na Węgrzech, w Bułgarii i Rumunii, jak też coraz bardziej — chociaż z oporami — zdobywa sobie prawo obywatelstwa w innych państwach socjalistycznych.⁶¹ Typowymi sądami administracyjnymi w Polsce są sądy ubezpieczeń społecznych. Nadzór sądów administracyjnych nad administracją może być wprowadzony w różnym zakresie, o czym decydują w gruncie rzeczy ustawy zwykłe, a nie konstytucje. Ale też tylko w takim zakresie, w jakim jest on wprowadzony w życie, może być uznany za strukturalną gwarancję praworządności.

W literaturze prawniczej podkreśla się niekiedy znaczenie jasnego formułowania przepisów prawnych i niesprzeczności systemu prawa jako

⁵⁹ Odnosnie sytuacji w omawianym tu względzie w Polsce por. J. Łętowski: *Sądy powszechne i praworządność w administracji*, Wrocław 1967, ss. 25, 116 i in.

⁶⁰ Por.: art. 33 Konstytucji LRA; art. 98 i 99 Konstytucji CSRS; art. 96 Konstytucji SRR; art. 125 Konstytucji LRB; art. 135, 150 i 159 Konstytucji SFRJ.

⁶¹ Por. J. Starościk: *Wprowadzenie do „Instytucji ustrojowych w europejskich państwach socjalistycznych”*, Część IV, *Sądowa kontrola administracji*, Bułgaria, Rumunia, Węgry, „Materiały i Studia” 95 Zakładu Administracji Państwowej, Warszawa 1971, ss. 9—18; L. Bar: *Sądowa kontrola decyzji administracyjnych, w europejskich państwach socjalistycznych*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 12, s. 955 i n.

gwarancji praworządności.⁶² I jest to słuszne, jeżeli zarazem wskazuje się na konieczność powołania jednego w państwie, a przy tym fachowego w zakresie wykładni prawa organu, którego zadaniem byłoby dokonywanie wykładni ustaw i aktów normatywnych ustawom podporządkowanych, a zatem i usuwanie istniejących w systemie prawa sprzeczności. Zadanie dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw konstytucje socjalistyczne powierzają emanacjom parlamentów, czy — jak się je niekiedy nazywa — organom prezydialnym, tj. podporządkowanym parlamentom, stale działającym naczelnym organom władzy państwowej.⁶³ Nie są to jednak organy fachowe ani też — jak wskazuje przykład Rady Państwa PRL — w omawianym zakresie zbyt aktywne. W zakresie działalności sądów, ale też tylko w tym zakresie, organem sprawującym nadzór judykacyjny nad sądami niższych instancji, a zatem i dokonującym obowiązującej sądy wykładni ustaw, jest Sąd Najwyższy.⁶⁴ Znaczenie tego nadzoru jako strukturalnej gwarancji praworządności jest tak wielkie, jak wielkie jest znaczenie dokonywanej przez Sąd Najwyższy wiążącej wykładni ustaw z punktu widzenia jednolitego stosowania prawa przez różne organy państwowe, a zatem zależy między innymi i od zakresu działania sądów w danym państwie.

Konstytucje socjalistyczne jako jedną z istotnych strukturalnych gwarancji praworządności przyjmują nadzór Prokuratora Generalnego i — rzecz jasna — podporządkowanych mu organów prokuratorskich nad działalnością określonego kręgu organów państwowych i urzędników.⁶⁵ Idzie tu o nadzór ogólny, sprawowany w trybie przewidzianym w ustawach o prokuraturze (w odróżnieniu od nadzoru szczególnego, sprawowanego w trybie przewidzianym w kodeksie postępowania karnego), a który polska ustawa o prokuraturze z 14 kwietnia 1967 r. nazywa prokuratorską kontrolą przestrzegania prawa. Konstytucje we wskazanych postanowieniach zwykle rozciągają ten nadzór na ministerstwa oraz podporządkowane im organy i instytucje oraz na wszystkich funkcjonariuszy państwowych, niekiedy także na terenowe organy władzy państwowej oraz inne organy, w niektórych zaś przypadkach w ogóle nie wskazują na jego

⁶² Por. np. Opałek, Zakrzewski: *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, ss. 128 i 236—237.

⁶³ Por.: art. 49 Konstytucji ZSRR; art. 58 Konstytucji LRA; art. 25 Konstytucji PRL; art. 64 Konstytucji SRR; art. 89 Konstytucji NRD; art. 93 Konstytucji I.R.B.

⁶⁴ Por.: art. 104 Konstytucji ZSRR; art. 87 Konstytucji LRA; art. 51 Konstytucji PRL; art. 97 Konstytucji SRR; art. 93 Konstytucji NRD; art. 99 Konstytucji CSRS; art. 132 Konstytucji LRB; § 47 Konstytucji WRL.

⁶⁵ Por.: art. 113 Konstytucji ZSRR; art. 88 Konstytucji LRA; art. 54 Konstytucji PRL; art. 142 Konstytucji SFRJ; art. 104 Konstytucji CSRS; art. 105 Konstytucji SRR; art. 97 Konstytucji NRD; art. 133 Konstytucji LRB; § 51 Konstytucji WRL.

zakres podmiotowy. Znaczenie omawianego nadzoru jako gwarancji praworządności wynika przede wszystkim stąd, że: 1) organy prokuratorskie są organami fachowymi, niezawisłymi od terenowych organów władzy państwowej, a zwykle także od naczelnych organów administracyjnych i podporządkowane są tylko naczelnym organom władzy państwowej; 2) organy prokuratorskie nadzorują nie tylko akty prawne organów nadzorowanych, lecz całą ich działalność, jak też brak aktywności; 3) organy prokuratorskie mogą — w przypadku dojścia do wniosku, że sprzeczna z prawem działalność określonego funkcjonariusza państwowego narusza także ustawy karne — przejść z trybu nadzoru ogólnego na tryb nadzoru szczególnego, przewidziany w postępowaniu karnym. Istotną słabość prokuratorskiego nadzoru ogólnego polega na tym, że w zasadzie mamy tu do czynienia z apelacją od administracji do administracji.

Za jedną z istotnych strukturalnych gwarancji praworządności można i należy uznać nadzór sprawowany przez organy władzy państwowej nad działalnością podporządkowanych im ich organów wykonawczych i zarządzających oraz organów władzy państwowej niższego stopnia, sprawowany z punktu widzenia legalności działania organów nadzorowanych. Ogólnie biorąc, idzie tu nie o nadrzędność pierwszych organów nad drugimi, o której była już mowa wyżej, lecz o prawo uchylania aktów prawnych wskazanych organów nadzorowanych przez nadrzędne organy władzy państwowej w przypadku niezgodności tychże aktów z ustawami. Wskazane prawo naczelnych organów władzy państwowej w gruncie rzeczy można wyprowadzić w drodze wykładni z tych postanowień wszystkich konstytucji socjalistycznych, które mówią o podporządkowaniu naczelnych organów administracyjnych parlamentom i ich emanacjom, a w szczególności z tych, które stanowią, że naczelne organy wykonawcze i zarządzające odpowiadają i zdają sprawę czy też podlegają kontroli naczelnych organów władzy państwowej.⁶⁶ Niektóre jednak konstytucje socjalistyczne stanowią wprost, że parlament⁶⁷, a w szczególności inny, stale działający i podporządkowany parlamentowi naczelnym organem władzy państwowej (Rada Państwa, prezydium parlamentu czy republiki) jest władny uchylić każdy akt prawny rządu⁶⁸, a także terenowych organów władzy państwowej⁶⁹, w przypadku jego niezgodności z konstytucją czy ustawą. Nie-

⁶⁶ Por. Siemieński: *Organy przedstawicielskie...*, ss. 331—337.

⁶⁷ Por.: art. 231 Konstytucji SFRJ; art. 36 Ustawy Konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej; § 19 Konstytucji WRL.

⁶⁸ Por.: art. 49 Konstytucji ZSRR; art. 91 Konstytucji LRA; art. 89 Konstytucji NRD; art. 36 i 58 Ustawy Konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej; art. 93 Konstytucji LRB; § 19 i 30 Konstytucji WRL; a także art. 64 Konstytucji SRR.

⁶⁹ Por.: art. 92 Konstytucji LRA; art. 89 Konstytucji NRD; art. 93 Konstytucji LRB; § 30 Konstytucji PRL; art. 64 Konstytucji SRR. W CSRS prawo to ma rząd — por. art. 96 Konstytucji CSRS.

które konstytucje (choć w zasadzie jest to materia regulowana w ustawach zwykłych) wśród kompetencji terenowych organów przedstawicielskich wymieniają uchylanie przez nie aktów prawnych ich komitetów wykonawczych, w przypadku gdy akty te są niezgodne z ustawami czy niecelowe.⁷⁰

Wśród konstytucyjnych instytucjonalnych gwarancji praworządności należy wymienić nadzór rządu nad działalnością poszczególnych jego członków i w konsekwencji prawo rządu do uchylania aktów prawnych ministrów w przypadku ich niezgodności z konstytucją, ustawami czy rozporządzeniami i uchwałami rządu.⁷¹

Do strukturalnych gwarancji praworządności należy zaliczyć też kontrolę sprawowaną przez różne organy kontrolne stanowiące części aparatu administracji państwowej. Organów tych jest wiele, a niekiedy nawet zbyt wiele⁷², i działają one na różnych odcinkach życia państwowego. W szczególności idzie tu o działalność naczelných organów kontroli państwowej, o których niekiedy konstytucje wspominają⁷³, zorganizowanych w poszczególnych państwach na zasadzie komitetów lub komisji rządowych (ministerstw) czy partyjno-rządowych lub też — jak w Polsce — na zasadzie organu od rządu niezależnego. Ich działalność kontrolna spełnia rolę gwarancji praworządności. Jako strukturalną gwarancję praworządności należy też potraktować nadzór sprawowany przez organy administracyjne zarówno w trybie instancji, o czym konstytucje wspominają nie muszą, jak też w trybie skarg i zażaleń obywateli.⁷⁴

W państwie socjalistycznym wśród strukturalnych gwarancji praworządności nie może być też pominięta kontrola polityczna sprawowana przez aparat partyjny nad aparatem państwowym, a w szczególności nad organami administracyjnymi. Wynika ona z zasady kierowniczej roli partii komunistycznej wobec aparatu państwowego, stanowiącej jeden z najbardziej istotnych składników ustroju politycznego państw socjalistycznych, bez względu na to, czy konstytucje odnośną zasadę rejestrują, czy też tego nie czynią.

⁷⁰ Por. np. art. 92 Konstytucji LRA i art. 122 Konstytucji LRB.

⁷¹ Por.: art. 69 Konstytucji ZSRR; art. 91 Konstytucji LRA; art. 33 Konstytucji PRL; art. 103 Konstytucji LRB; art. 78 Konstytucji SRR; § 35 i 39 Konstytucji WRL; art. 76 Ustawy Konstytucyjnej o federacji czechosłowackiej.

⁷² Por. J. S t a r o ś c i a k: *Kontrola praworządności działania organów administracji*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 11, s. 719 i n.

⁷³ Por.: art. 70 Konstytucji ZSRR; art. 69 Konstytucji LRA; art. 28a—28d Konstytucji PRL; art. 3 Ustawy Konstytucyjnej z 20 XII 1970 r. o zmianach w systemie federalnych organów centralnych, na których czele stoi członek rządu CSRS.

⁷⁴ Por.: art. 32—34 Konstytucji LRA; art. 5 i 73 Konstytucji PRL; art. 68—70 oraz 150 i 159 Konstytucji SFRJ; art. 34 i 35 Konstytucji SRR; art. 103—106 Konstytucji NRD; art. 55—56 Konstytucji LRB.

Wszystkie wskazane gwarancje praworządności — zarówno te, których zasadniczą funkcją jest zabezpieczenie nadrzędności ludu pracującego nad aparatem państwowym, jak i te, które tkwią w odpowiedniej strukturze aparatu państwowego — odgrywają istotną rolę w zabezpieczeniu uchwalania ustaw o odpowiedniej treści oraz właściwego ich stosowania przez organy państwowe. Żadna z tych gwarancji nie może być pominięta czy niedoceniona. Jednakże z prawnego punktu widzenia, gdy idzie o prawidłowe stosowanie ustaw i zabezpieczenie prawnie chronionych interesów obywateli, szczególne znaczenie posiadają gwarancje tkwiące w nadzorze nad działalnością organów administracyjnych państwa, sprawowanym przez sądy jako organy niezawisłe, w omawianym zakresie fachowe i których zasadniczym celem jest właśnie ochrona praworządności w rozumieniu rządów ustawy.⁷⁵

РЕЗЮМЕ

Работа состоит из 3-х частей. Первая часть посвящена проблематике понятия законности. Под законностью автор понимает власть права, а точнее, согласно с этимологическим значением этого термина в других языках, власть закона. Законность, следовательно, есть такое фактическое состояние в общественной жизни, когда: 1) всякое подчинение гражданина по отношению к государственной власти урегулировано законом и осуществляется исключительно на основе закона; 2) законы точно соблюдаются государственными органами; 3) существуют достаточные гарантии того, что границы свободы и обязанностей гражданина будут определяться законом, а не государственными учреждениями, и что каждое нарушение закона государственными органами в отношении гражданина будет отведено и исправлено в ходе дальнейшего административного или судебного производства.

Во второй части рассматривается принцип законности и способы его регулирования в конституциях европейских социалистических государств. Принцип законности выражает постулат указанного фактического состояния, которое определяется как законность, выражает предписание об определенном производстве государственных органов в их отношениях с гражданами, но прежде всего о точном урегулировании именно в законе всех подчинений гражданина государственной власти, а также предписание о принятии соответствующих и достаточных гарантий того, что органы, применяющие законы относительно гражданина, будут точно их соблюдать.

⁷⁵ Por. P. Niedbajło: *Systiema juridycznych garantii primienienija sowiet-skich prawowych norm*, „Prawowiedienije” 1971, nr 3, s. 48.

В третьей части автор представляет гарантии законности, принятые в конституциях европейских социалистических государств. Автор указывает на то, что конституции не имеют непосредственного и существенного влияния на материальные гарантии законности, а скорее всего наоборот — сами зависят от факторов, коренящихся в общественной структуре и психологии, а также в политической культуре общества, а особенно в руководящих кругах, которые составляют гарантии этого рода. Конституции зато имеют существенное влияние на формирование гарантий законности в формах правовых институтов, из которых автор выделяет и рассматривает: 1) гарантии приоритета общества над профессиональным государственным аппаратом, а следовательно, гарантии демократии, которые, однако, посредственно исполняют также роль гарантии законности, как необходимой черты каждого демократического строя; 2) непосредственные гарантии законности, которые выражаются в надзоре, осуществляемом одними органами над другими, осуществляемом именно с точки зрения согласованности их деятельности с конституцией и законами. Эти гарантии берут начало в соответствующей структуре государственного аппарата, поэтому автор определяет их как структурные гарантии законности.

R É S U M É

Le problème indiqué dans le titre l'auteur a disposé dans les trois parts.

La part I est consacrée aux problèmes de la conception du régime de légalité. Par la légalité l'auteur comprend le régime du droit ou mieux — selon la signification étymologique de ce terme — régime de la loi. Alors la légalité c'est un tel état de fait dans la vie sociale quand: 1) toute la dépendance du citoyen de l'autorité d'État est réglée dans la loi et est exécutée exclusivement en vertu de la loi; 2) les lois sont strictement observées par les organes de l'État, qui les appliquent; 3) il y a des garanties suffisantes que de l'étendue de la liberté et des devoirs du citoyen décideront les lois et non les organes des employés de l'État et que toute l'infraction à la loi par l'organe de l'État à l'égard du citoyen sera cassée et corrigée en train du procédé ultérieur, et l'état de fait consistant sur le régime de la loi est en effet le produit de ces garanties, de leurs activités pendant une plus longue période. L' auteur montre de même ici les états de choses contraires à la légalité.

La part II discute le principe de la légalité et les manières de son adoption dans les constitutions des pays socialistes d'Europe. Le principe de la légalité comme la décision de l'autorité, qui donne la structure de système de régime, exprime le commandement d'un déterminé procédé

des organes d'État dans leurs relations avec les citoyens, surtout le commandement de régler strictement, précisément dans la loi, toute la dépendance du citoyen à l'égard de l'autorité d'État, comme aussi le commandement d'adopter les suffisantes garanties convenables que les autorités l'observeront. Dans cette part l'auteur renvoie aux plusieurs dispositions des constitutions des pays socialistes d'Europe qui, soit directement, soit indirectement, expriment le principe du régime de légalité.

La part III s'occupe des garanties de la légalité, adoptées dans les constitutions des pays socialistes d'Europe, par lesquelles l'auteur comprend l'ensemble des conditions, comme de même des institutions consciemment adoptées dans la loi, garantissant la réalisation du principe de légalité. L'auteur montre que les constitutions n'ont pas d'influence immédiate et essentielle sur les garanties matérielles de la légalité, mais plutôt au contraire — elles mêmes dépendent de ces facteurs, fondés dans la structure et la psychologie sociale et dans la culture politique de la société et spécialement des classes gouvernantes, qui mêmes constituent les garanties du genre. Par contre, les constitutions peuvent exercer une influence essentielle sur la formation des garanties de la légalité, parmi lesquelles l'auteur distingue et discute — en renvoyant aux dispositions des constitutions des États socialistes d'Europe: 1) les garanties de la suprématie de la société à l'égard de l'appareil professionnel des employés d'État, alors les garanties de la démocratie qui toutefois indirectement accomplissent le rôle des garanties de la légalité comme d'un attribut indispensable de tout le système démocratique; 2) les garanties immédiates de la légalité qui s'expriment dans le contrôle de l'activité des organes d'État, exercé par les autres organes de l'État, dans le contrôle exercé justement du point de vue de la conformité de cette activité avec la constitution et les lois. Celles garanties sont fondées dans la structure convenable de l'appareil d'État et c'est pourquoi l'auteur les définit comme les garanties de structure du régime de légalité.