

ANDRZEJ MRÓZEK

WĘZŁOWE PROBLEMY LEGALIZMU W KRAJACH SOCJALISTYCZNYCH

I

Gruntowna i wszechstronna analiza ujętego w tytule zagadnienia, wymagająca obszernych studiów nad systemami prawnymi poszczególnych państw socjalistycznych, uwzględniająca przy tym ewolucję i zachodzące w tych systemach zmiany, wykracza znacznie poza możliwości autora. W niniejszych rozważaniach pragniemy poruszyć pewne aspekty złożonej problematyki legalizmu, przy czym noszą one z natury rzeczy charakter diagnostyczny i ograniczają się do zarysowania konturów zagadnienia. Być może, pozwoli to uchwycić główne cechy charakterystyczne oraz dojrzeć zasadnicze tendencje rozwojowe koncepcji legalizmu w krajach socjalistycznych.

Na wstępie parę uwag terminologicznych poświęconych głównie pojęciu legalizmu, wyjaśniających jednocześnie przedmiot naszych zainteresowań¹. Pojęcie to bywa zazwyczaj, szczególnie na gruncie prawa państwowego, używane jako synonim pojęcia „praworządność”, tym samym zaś do pojęcia legalizmu wypadałoby odnieść całość toczonego się od dłuższego czasu sporu o pojmowanie praworządności². Nie wdając

¹ Bardziej szczegółowo problematyka i koncepcja modeli legalizmu potraktowana została w referacie W. Langa i A. Mrózka *Teoretyczne modele legalizmu*, przygotowanym na Zjazd Katedr Teorii Państwa i Prawa, który odbył się w r. 1966 w Kołobrzegu (zob. tekst powielany referatu). Jednocześnie pragniemy zaznaczyć, że w dalszych rozważaniach poświęconych ewolucji modelu legalizmu ograniczymy się do europejskich państw socjalistycznych, gdyż nie mamy możliwości bardziej szczegółowego zapoznawania się z zachodzącymi w tej mierze procesami w pozostałych państwach obozu socjalistycznego.

² Zob. m. in. G. Auscaler, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Państwo i Prawo 1956, nr 5—6; Z. Izdebski, *Rewizja pojęcia praworządności ludowej*, Państwo i Prawo 1957, nr 3; H. Rot Kilka *uwag o praworządności*, Państwo i Prawo 1956, nr 7; S. Zawadzki, *Polemika z artykułem Z. Izdebskiego*, Państwo i Prawo 1957, nr 3; W. Zakrzewski, *Parą uwag o zagadnieniu praworządności*, Państwo i Prawo 1957, nr 7—8; K. Opałek, W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958; S. Ehrlich, *Uwagi o praworządności socjalistycznej*, Państwo i Prawo 1958, nr 8—9; A. Burda, *Demokracja i praworządność*, Wrocław—Warszawa—Kraków 1965.

się tutaj w bliższe charakteryzowanie wspomnianego sporu pragniemy podkreślić, że przez legalizm rozumieć będziemy pewną specyficzną cechę porządku prawnego, polegającą na regulacji władczych działań państwa opartych na ustawie. Konsekwencją tego jest odrzucenie możliwości wymiennego posługiwania się pojęciem legalizmu i praworządności nawet wówczas, gdy mówimy o praworządności w znaczeniu najwęższym z postulowanych, a więc w znaczeniu „rządzenie przy pomocy prawa”, jak to w literaturze naszej czyni między innymi K. Opalek³. Uznając legalizm za pewną cechę porządku prawnego stwierdzić wypada, że cecha ta ma charakter akcydentalny, nie jest zaś warunkiem sine qua non istnienia takiego porządku, gdyż jest oczywiście możliwy odmienny sposób realizacji działań władczych państwa. Teoretycznie rzecz biorąc, mogą one być realizowane bądź w formie arbitralnych decyzji o charakterze konkretno-indywidualnym, podejmowanych z osobna dla każdego wypadku wymagającego interwencji państwa, bądź też na podstawie przyjętych uprzednio reguł, noszących charakter norm generalnych.

Pierwszą z przedstawionych możliwości podejmowania działań władczych nazwiemy układem decyzyjnym. W tego rodzaju układzie legalizm z natury rzeczy nie może występować, gdyż brak jest jakiegokolwiek systemu prawa. W drugim natomiast przypadku, który w przeciwieństwie do układu decyzyjnego określimy jako porządek prawny, realizacja działań władczych podejmowana bywa na podstawie systemu prawnego.

Układ określony jako porządek prawny występuje wówczas, gdy spełnione jest minimum wymagań pozwalających uznać dany agregat norm za system prawa. Wydaje się, że należy tu spełnić co najmniej następujące warunki:

1. poszczególne organy władzy, z wyjątkiem organu ustrojodawczego, posiadają normatywnie określony zasób kompetencji;
2. system delegowania władzy uregulowany jest generalnymi normami kompetencyjnymi i proceduralnymi;
3. postulat prymatu norm generalnych w stosunku do decyzji konkretno-indywidualnych, w dalszej zaś konsekwencji zasada antycypacji normatywnej.

Porządek prawny może mieć charakter porządku legalistycznego lub alegalistycznego. Porządek prawny legalistyczny wymaga ukształtowania szczególnego rodzaju aktu normatywnego, wydawanego i publikowanego w określonym trybie, jakim jest ustawa. Cechą zasadniczą takiego układu jest prymat ustawy w stosunku do innych aktów normatywnych, wyra-

³ Autor ten pisze m. in.: „Nasza literatura prawnicza uznaje przeważnie terminy «praworządność i przestrzeganie prawa» za równoznaczne. Odstępując od takiego określenia będziemy przez praworządność rozumieli organizowanie i wykonywanie działalności państwowej za pomocą prawa, po prostu rządzenie za pomocą prawa” (K. Opalek, *Praworządność*, w: *Zagadnienia prawa karnego i teorii prawa*, Praca zbiorowa, Warszawa 1959, s. 123).

zający się głównie w uznaniu ustawy za podstawowe kryterium oceny legalności wszelkich aktów niższego rzędu. Dopiero w legalistycznym porządku prawnym można pomyśleć o weryfikacji poszczególnych działań władczych organów państwowych z punktu widzenia posiadania przez nie cechy legalności lub też jej braku. Kryterium to decyduje też w ostatecznej instancji o mocy aktu normatywnego, tzn. o uznaniu go za pochodzący od władzy państwowej. Termin „legalność aktu prawnego” rozumiany może być zresztą dwojako:

1. może oznaczać spełnienie minimum warunków ustawowych pozwalających zarachować akt prawny określonemu organowi państwowemu (przepisy proceduralne, kompetencyjne); spełniające te warunki akt posiada walor legalności w sensie formalnym;

2. może oznaczać zgodność z nakazami lub zakazami zawartymi w ustawie; w takim przypadku mówimy o dochowaniu materialnego wymogu legalności.

Wprowadzenie kryterium oceny aktów władczych wymaga powołania instytucji dokonujących kontroli legalności poszczególnych aktów. Występowanie normatywnie wyodrębnionych instytucji kontrolnych stanowi pochodną cechę systemów legalistycznych.

Porządek prawny pozbawiony podanych wyżej cech nazwiemy porządkiem alegalistycznym. W rozważaniach wstępnych zajmujemy się przede wszystkim charakterystyką legalistycznego porządku prawnego.

Przedstawiona tutaj typologiczna charakterystyka układu legalistycznego pozwala wyodrębnić w jego ramach dwa modele biegunowe — model rygorystyczny (legalizm typu A) oraz model luźny (legalizm typu B). Oba wymienione modele wyznaczone są przez zespół określonych cech. W tym miejscu ograniczymy się jedynie do wskazania podstawowych różnic zachodzących pomiędzy obydwojema modelami⁴.

Legalizm typu A

1. Całość zakresu regulacji przy pomocy generalnych aktów normatywnych zastrzeżona jest dla ustawodawstwa.

2. Organ działa nie tylko w granicach ustawy, ale na podstawie i w wykonaniu ustawy.

3. Wszystkie organy, z wyjątkiem organu ustawodawczego, mają określony ustawowo zakres kompetencji.

4. Domniemanie kompetencji znajduje się po stronie organów ustawodawczych.

Legalizm typu B

1. Nie istnieje sfera stosunków zastrzeżonych regulacji ustawowej.

2. Organ działa w granicach ustawy.

3. Tylko niektóre organy posiadają zakres kompetencji określony ustawowo.

4. Domniemanie kompetencji znajduje się po stronie organów administracyjnych.

5. Dopuszczalna jest prawnie pozaustawowa, autonomiczna sfera działalności organów administracyjnych

⁴ Bardziej szczegółowy katalog cech determinujących oba modele przedstawiony został w powołanym wyżej referacie W. Langa i A. Mrózka, *Teoretyczne modele legalizmu*.

5. Nie ma autonomicznej, pozaustawowej sfery działania aparatu państwowego. Każdy akt władczy wymaga co najmniej podstawy ustawowej.

6. Wykluczona jest interpretacja podstawy ustawowej jako normy kompetencyjnej lub proceduralnej.

7. Nielegalność aktu wyższego rzędu pociąga za sobą nielegalność aktu niższego rzędu wydanego na jego podstawie.

8. Każdy akt normatywny jest wydawany i publikowany w formie i trybie przewidzianym ustawą.

9. Obowiązuje generalny zakaz stosowania analogii (wyjątki muszą być przewidziane w ustawie). Zasada *lex retro non agit* nie dopuszcza wyjątków.

lub innych organów państwowych.

6. Wystarczająca jest podstawa prawna w postaci generalnej normy kompetencyjnej lub proceduralnej.

7. Nielegalność aktu stanowiącego podstawę prawną pociąga za sobą najwyższej nielegalność aktu niższego rzędu w sensie materialnym. Ważność decyzji indywidualnej oceniana jest samoistnie.

8. Nie wszystkie akty normatywne muszą być wydawane w formie i trybie określonym ustawowo.

9. Dopuszczalna jest analogia oraz wyjątki od zasady antycypacji normatywnej.

Model *A* wykazuje minimalną tolerancję sprzeczności w systemie prawa oraz maksymalną tendencję do instytucjonalnego i sformalizowanego ujawniania powstałych sprzeczności jako wyniku nielegalnych aktów organów państwowych. Systemy prawne zbliżone do modelu *A* wykazują tendencję do maksymalnej rozbudowy instytucji kontroli legalności.

W modelu *B* istnieje natomiast duża tolerancja sprzeczności wewnętrznych, przy jednoczesnej minimalnej tolerancji kanałów⁷ ujawniania powstałych sprzeczności oraz instytucji służących do ich likwidacji. Występują tutaj tendencje do ukrywania i tuszowania sprzeczności systemu przy pomocy legalistycznej ideologii oraz utożsamiania legalności z celowością polityczną lub społeczną.

Przedstawione w zarysie modele legalizmu pomyślane zostały jako konstrukty teoretyczne, które nie muszą posiadać swych historycznie ukształtowanych odpowiedników. Poszczególne porządki prawne zbliżają się lub oddalają od obu modeli, osiągając większe lub mniejsze zbliżenie do poszczególnych układów rozumianych jako swoiste „typy idealne”.

Gruntowna analiza problematyki legalizmu, wyczerpująco ujmująca ewolucję systemu prawa w poszczególnych państwach, pozwalająca przy tym określić stopień zbliżenia do jednego z modeli, wymaga uwzględnienia stanowiska doktryny prawa, obowiązujących przepisów prawnych, a także faktycznej działalności aparatu państwowego. W tym miejscu ograniczymy się wyłącznie do przedstawienia stosunkowo łatwych do uchwycenia, najbardziej symptomatycznych tendencji, występujących w państwach socjalistycznych, świadczących o ewolucji socjalistycznego legalizmu w kierunku modelu rygorystycznego, aczkolwiek w pierwszych okresach istnienia Rosji Radzieckiej i innych państw socjalistycznych

warunki polityczne, w których przyszło budować zręby nowych państwowości, wymagały tolerowania obszernych enklaw alegalizmu, a nawet decyzyonizmu.

II

Przewrót rewolucyjny, który dał początek uformowaniu się pierwszego państwa socjalistycznego — Rosji Radzieckiej, zniszczył burżuazyjny system prawny oraz dawny aparat państwowy. Likwidacja przedrewolucyjnych instytucji z natury rzeczy nie mogła mieć żadnego legalistycznego uzasadnienia i oparta była na elementach natury politycznej, pozaprawnej. Ośrodki władzy kierujące rewolucją dopiero stopniowo nabierały charakteru organów państwowych, a ich działalność — waloru działań władczych państwa. Aktualna sytuacja polityczna, a także brak wykształconego systemu prawnego odpowiadającego potrzebom dyktatury proletariatu powoduje, że w momencie przewrotu zbrojnego i bezpośrednio potem działalność rewolucyjnych ośrodków władzy ma charakter decyzyonistyczny, zaś jedyną zasadą porządkującą działalność tego aparatu jest wymóg podejmowania działań zgodnych z „rewolucyjną świadomością”, zapewniających utrzymanie zdobyczy rewolucji⁵.

Zbliżone do modelu decyzyonistycznego stosunki faktyczne wkrótce potem uległy poważnej modyfikacji. Już w dniu 10 VII 1918 r. weszła w życie konstytucja RFSRR, stwarzająca podstawy organizacji aparatu państwowego i wyznaczająca ramy nowego porządku prawnego. Akt ten, uzupełniony następnie konstytucją ZSRR z 31 I 1924 r., określającą zasady radzieckiego federalizmu, wprowadził na terenie Rosji Radzieckiej porządek prawny zbliżony w swym zasadniczym profilu do luźnego modelu legalizmu (legalizm *B*). Charakteryzuje go między innymi brak ścisłej regulacji kompetencji poszczególnych organów, trybu wydawania aktów prawnych oraz szeroka sfera wyjątków od zasady antycypacji normatywnej.

Wymienione akty konstytucyjne wprowadzające porządek prawny w miejsce układu decyzyonistycznego w dość znacznej mierze miały charakter postulatów. W okresie interwencji i kontrrewolucji sytuacja polityczna wymagała podejmowania w praktyce działań nie znajdujących uzasadnienia w obowiązujących normach prawnych, także konstytucyjnych, a nawet z nimi sprzecznych. Obserwujemy tym samym swoisty dualizm prawny. Z jednej strony model konstytucyjny, eliminujący właściwie decyzyonizm, z drugiej zaś faktyczne rozszerzenie tej sfery w drodze podejmowania działań władczych, z pominięciem trybu i przy na-

⁵ Szczególnie wyraźnie występowało to w działalności tzw. sądów rewolucyjnych utworzonych w okresie rewolucji na terenie Rosji. Powstawały one spontanicznie i orzekały na podstawie własnego uznania.

ruszeniu konstytucyjnych kompetencji⁶. Zahamowanie tego procesu nastąpiło wraz z pewną stabilizacją stosunków wewnątrzpaństwowych, dającą się zauważyć w okresie nepu. Niewątpliwie dużą rolę odegrał w tym także autorytet W. I. Lenina, który w wielu swych wystąpieniach mówił o wzmocnieniu przestrzegania prawa⁷. O zachodzących zmianach świadczy reforma ujednocniająca sądownictwo oraz wysiłek kodyfikacyjny, który objął takie dyscypliny, jak prawo karne materialne i procesowe oraz prawo cywilne, a także stopniowe ograniczanie działalności tzw. WCzK⁸. W tej sytuacji pojawiły się pierwsze instytucje, których zadaniem była kontrola legalności podejmowanych działań władczych organów państwowych. Kontrola ta, wykonywana najpierw przez gubernialne wydziały sprawiedliwości⁹, przejęta została następnie przez organa prokuratury powołane ustawą z dnia 28 V 1922 r.¹⁰

Proces szybkiej industrializacji oraz przemiany w dziedzinie rolnictwa, których natężenie przypada na koniec lat dwudziestych i lata trzydzieste, nie pozostały bez wpływu na interesujące nas zagadnienie. Rozwój radzieckiego legalizmu uległ pewnemu zahamowaniu. Przyczyn tego należy niewątpliwie szukać w trudnościach realizacji nowych zadań gospodarczych, napotykających opory w niektórych środowiskach radzieckiego społeczeństwa. Zwalczając te opory, szczególnie w akcjach skierowanych przeciwko elementom kapitalistycznym i neokapitalistycznym na wsi (tzw. kułakom), w wielu przypadkach znacznie wykraczano poza obowiązujące normy prawne bądź też stosowano metody jawnie sprzeczne z obowiązującym ustawodawstwem. Stopniowe wykształcanie nowych form

⁶ Przykładowo wskażemy tutaj uchwałę VI Nadzwyczajnego Ogólnorosyjskiego Zjazdu Rad z 8 XI 1918 r. o możliwości stosowania środków nie przewidzianych w ustawodawstwie oraz wcześniejszą uchwałę Rady Komisarzy Ludowych z 20 XII 1917 r. o WCzK, działającej obok organów sądowych powołanych dekretemi o sądach z 7 XII 1917 r. i 7 III 1918 r. (S. Ehrlich, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954, s. 64 i 279—280).

⁷ Zob. np. wypowiedź W. I. Lenina w tej kwestii zawartą w przemówieniu wygłoszonym na IX Ogólnorosyjskim Zjeździe Rad 23 XII 1921 r. (W. I. Lenin, *Dziela*, t. 33, Warszawa 1957, s. 176).

⁸ Kodeks karny z r. 1922, przewidujący szerokie możliwości stosowania analogii, zastąpiony został nową kodyfikacją w r. 1964. O kierunku ewolucji w zakresie prawa karnego świadczy odrzucenie przez nowy akt zasady analogii. Poważne ograniczenie działalności CzK na rzecz sądów nastąpiło po IX Ogólnorosyjskim Zjeździe Rad, który podjął w tej mierze istotne postanowienia.

⁹ Gubernialne wydziały sprawiedliwości miały obowiązek ingerowania w przypadku ujawnienia nielegalnej działalności terenowych organów władzy. Zob. S. Ehrlich, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954, s. 300.

¹⁰ Ustawa o prokuraturze przyznawała prokuratorom prawo wnoszenia skargi przeciwko niezgodnym z obowiązującym prawem decyzjom władz lokalnych. W. I. Lenin wypowiedziawszy się w dyskusji nad profilem działania prokuratury pisał m. in.: „Dlatego proponuję KC [...] utrzymać prawo i obowiązek władzy prokuratorskiej zakładania protestu przeciw wszelkim decyzjom władz terenowych z punktu widzenia legalności tych decyzji lub uchwał, bez prawa wstrzymania ich wykonania, lecz jedynie z prawem przekazania sprawy do decyzji sądu” (W. I. Lenin, *Dziela*, t. 33, Warszawa 1957, s. 377—378).

ekonomicznych, konieczność tworzenia od podstaw socjalistycznego modelu gospodarczego, stanowiło niewątpliwie główną przyczynę rezygnacji w tym okresie z prób wprowadzenia na pewnych odcinkach życia bardziej rygorystycznych rozwiązań.

Kolejna konstytucja radziecka z r. 1936, podobnie jak poprzednie akty konstytucyjne, w pełni aprobowwała legali styczny porządek prawny. W przeciwieństwie jednak do aktów wcześniejszych, nie przesądzała ona modelu legalizmu. Normy konstytucyjne w równym stopniu uzasadniają interpretację rygorystyczną, jak i luźną, pozwalając zbudować na jej gruncie empiryczny system prawny zbliżony do legalizmu typu *A*, jak i system odpowiadający legalizmowi typu *B*. W rzeczywistości praktyka ustrojowa szła w kierunku modelu luźnego. Ogólnikowość sformułowań konstytucji pozwalała nie tylko na szeroki wachlarz dość różnorodnych interpretacji, ale pozostawiała poza regulacją konstytucyjną szeroką sferę stosunków społecznych, co doprowadziło w praktyce do znacznego rozwoju działalności pozaprawnej¹¹.

Europejskie państwa socjalistyczne powstałe po zakończeniu drugiej wojny światowej przejęły z ZSRR, z pewnymi jedynie modyfikacjami, koncepcję ustrojową, a dające się zauważyć w tych państwach tendencje rozwojowe legalizmu w głównych zarysach zbliżone są do zjawisk zachodzących w ZSRR. Konstytucje państw socjalistycznych, w większości wzorowane na radzieckiej, pozwalają także uzasadnić w ramach modelu legalistycznego dość różnorodne koncepcje. W praktyce tych państw działania pozaprawne, aczkolwiek występujące początkowo w niektórych sferach życia, nie miały tak szerokiego zasięgu¹².

Okres postalinowski oraz przemiany polityczne związane z XX Zjazdem KPZR spowodowały odwrócenie dotychczasowego procesu. Rozpoczęła się stopniowa przebudowa uformowanego w praktyce modelu, zmierzająca do wprowadzenia zasad legalizmu do wszystkich sfer życia społecznego, przy jednoczesnym kształtowaniu na niektórych odcinkach legalizmu rygorystycznego (model *A*). Proces ten łączy się ściśle z rozbudową instytucjonalnych form kontroli legalności na różnych szczeblach porządku prawnego. Początek i przebieg tych zmian, związany ze zmianami natury politycznej, nie jest zupełnie równoległy w poszczególnych państwach¹³.

Wypada zaznaczyć, że najbardziej jaskrawe enklawy alegalizmu zo-

¹¹ Zagadnieniu temu poświęcony jest interesujący artykuł K. Grzybowski, *Stalinizm w socjalistycznym prawie konstytucyjnym*, Państwo i Prawo 1957, nr 6.

¹² Wynika to między innymi stąd, że państwa te nie były narażone na trudności polityczne i gospodarcze w tej skali, w jakiej były one odczuwane w pierwszym okresie istnienia ZSRR, a także mogły korzystać z wykształconych i zweryfikowanych w praktyce ZSRR doświadczeń.

¹³ Wiąże się to ściśle z przemianami natury politycznej i jest przez nie warunkowane. Przykładowo pragniemy wskazać, że w Polsce ożywienie omawianego procesu zaznacza się po r. 1956 i związane jest z VIII Plenum KC PZPR, natomiast np. w Bułgarii po r. 1961, w ścisłym związku z likwidacją tzw. kultu Czerwenkowa.

stały zlikwidowane bezpośrednio po r. 1953, wyprzedzając całą późniejszą dyskusję nad tym zagadnieniem. Mamy tu na myśli przede wszystkim wypadki związane z likwidacją tzw. „beriowszczyzny”, np. zniesienie Rady Specjalnej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych ZSRR, dekrety o amnestii, rehabilitację niesłusznie skazanych¹⁴. Krytyka istniejącego stanu rzeczy pojawiła się następnie w doktrynie prawa, a dopiero w dalszej kolejności znalazła odbicie w obowiązujących przepisach prawnych oraz stosunkach faktycznych ukształtowanych w praktyce.

Zmiana roli nauki prawa w ZSRR i pozostałych europejskich krajach socjalistycznych ma dla omawianej przez nas kwestii znaczenie doniosłe. Nauka w okresie stalinowskim w dużej mierze sprowadzała się do konstruowania fasadowej ideologii legalistycznej, stanowiąc przy tym swobodną apologetykę podejmowanych w praktyce działań. Niemal zupełne odrzucenie badań empirycznych i socjologicznych prowadziło często do dogmatycznych i deformujących rzeczywistość wniosków. Podjęcie badań empirycznych oraz przywrócenie swobody badań naukowych pozwoliło skierować uwagę szczególnie na te dziedziny życia, gdzie teoretyczny model legalizmu konstytucyjnego nie pokrywał się z rzeczywistością.

Wydaje się, że w omawianym okresie, trwającym zresztą do chwili obecnej, w nauce socjalistycznej wyraźnie zarysowuje się tendencja do zgłaszania na wielu odcinkach życia państwowego (w szczególności dotyczy to działania aparatu państwowego) rozwiązań odpowiadających rygorystycznej koncepcji legalizmu. Symptomatyczne i zasługujące na szczególną uwagę są tutaj postulaty doktryny oraz w ślad za nimi zmiany w następujących kwestiach: 1. rozszerzenie zakresu regulacji ustawowej; 2. podniesienie roli ustawy jako kryterium oceny legalności aktów niższego rzędu oraz decyzji indywidualnych; 3. rozwój bądź faktyczne urealnienie różnych form instytucjonalnych kontroli legalności na różnych szczeblach.

Tkwiąca u podstaw ustrojowych państw socjalistycznych zasada nadrzędności ciała przedstawicielskiego i jednolitości władzy państwowej, aczkolwiek deklarowana we wszystkich ustawach zasadniczych, w praktyce ustrojowej nie była realizowana, m. in. wskutek wspomnianej już ogólnikowości norm konstytucyjnych. Ciała przedstawicielskie ograniczone zostały bardzo poważnie w swej działalności przez podległe im formalnie organy wykonawcze. Dość różnorodny w rzeczywistości charakter tych ograniczeń w głównej mierze sprowadzał się do eliminacji ustawy jako środka regulacji władczej i zastąpienia tego aktu normami quasi-ustawowymi i innymi aktami normatywnymi niższego rzędu, naruszania porządku ustawowego przez edycję aktów sprzecznych z ustawami, a tak-

¹⁴ Zob. m. in. O. S. Joffe, M. D. Szargorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963, s. 242; M. Maneli, *O funkcjach państwa*, Warszawa 1963, s. 185 i n.

że działalność *praeter legem*. Zagadnienie właściwej realizacji nadrzędnej roli ciała przedstawicielskiego oraz związany z tym problem prymatu ustawy stały się obecnie punktem wyjścia krytyki istniejącego stanu rzeczy¹⁵.

Doktryna poszczególnych państw socjalistycznych, zgodnie podkreślając konieczność wzmocnienia pozycji parlamentu, dość różnorodnie podchodzi do szczegółowych w tej kwestii rozwiązań. Polemika dotyczy przy tym głównie metod oraz stopnia wzmocnienia organów przedstawicielskich, a także wzajemnego stosunku tych organów i organów administracyjnych¹⁶. Prostą konsekwencją wzmocnienia pozycji parlamentu jest wzrost roli ustawy jako podstawowego kryterium oceny legalności aktów niższego rzędu oraz rozwój form sprawowania kontroli legalności. Słusznie podkreśla się, że w praktyce okresu stalinowskiego często posługiwano się kryterium celowości jako wyłącznym kryterium oceny poszczególnych aktów państwowych, co stanowiło jedną z podstawowych przyczyn rozwoju sfer alegalistycznych¹⁷. Rzeczą charakterystyczną natomiast, potwierdzającą przy tym mistyfikujący po części charakter nauki prawa okresu stalinowskiego, było dość powszechne odrzucenie w nauce prawa celowości jako kryterium samoistnego, przy czym wskazywano nawet na szkody, jakie stosowanie tego kryterium spowodować może w tworzeniu oraz stosowaniu norm prawnych¹⁸. W miejsce stosowanej *de facto* samoistnie zasady celowości stopniowo wprowadza się obecnie instytucje kontroli legalności, rozumianej jako zgodność aktu niższego rzędu z aktem hierarchicznie wyższym, w szczególności z ustawą zwykłą i ustawodawstwem konstytucyjnym. Proces ten utrudniało niewątpliwie panujące w nauce socjalistycznej okresu stalinowskiego przekonanie, że legalność działania stanowi immanentną cechę działalności socjalistycznego aparatu państwowego, wynikającą z gwarancji materialnych o cha-

¹⁵ Daleko idące postulaty wysuwa w tej kwestii W. Zakrzewski. Zob. W. Zakrzewski, *W sprawie samoistnych uchwał rządu*, Państwo i Prawo, 1966, nr 4—5; tenże, *O podstawach działalności prawotwórczej rządu*, ibidem, nr 7—8.

¹⁶ Wskazuje na to porównanie postulatów w tej kwestii wysuwanych w doktrynie poszczególnych państw. Przykładowo wskażemy tutaj artykuł K. Gościńskiego, *Z problematyki bułgarskiego parlamentu socjalistycznego*, Państwo i Prawo, 1965, nr 10, omawiający aktualny stan dyskusji nad zagadnieniem roli najwyższego organu przedstawicielskiego w Bułgarii. Zgłaszane tam postulaty mają na celu wzmocnienie pozycji ciała przedstawicielskiego, znacznie dalej jednak idą rozwiązania, które obserwujemy w doktrynie i praktyce jugosłowiańskiej, gdzie konstytucja z r. 1963 wymaga dla wszystkich aktów normatywnych organów administracji państwowej szczegółowego upoważnienia ustawowego. Zob. W. Sokolewicz, *O niektórych cechach specyficznych nowej konstytucji jugosłowiańskiej*, Państwo i Prawo 1965, nr 12; N. Filipovič, *Normativna nadležnost savezne egzekutive*, Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu 1964, nr 2.

¹⁷ Zob. J. Tomeček, *Objektivni a subjektivni v politice a pravu*, Pravnicke Studie 1965, nr 2.

¹⁸ S. Ehrlich, *op. cit.*, s. 66.

rakterze ekonomiczno-politycznym, i nie wymaga tym samym szczególnych gwarancji instytucjonalnych. Ta mistyfikująca rzeczywiste stosunki teza została obecnie definitywnie odrzucona¹⁹.

Zagadnienie kontroli legalności uznać należy, naszym zdaniem, za szczególnie symptomatyczne dla omawianych przez nas problemów, ponieważ rozwój dyskusji naukowej poświęconej temu zagadnieniu oraz rozbudowa instytucji kontroli legalności w systemach prawnych państw socjalistycznych stanowi najwyraźniejszy przejaw ewolucji przyjętej przez te państwa koncepcji legalizmu w kierunku modelu rygorystycznego.

Przede wszystkim wypada pokrótce omówić kwestię kontroli legalności aktów normatywnych najwyższego szczebla. Zgodność ustaw z konstytucją stanowi niewątpliwie podstawę legalności całego systemu prawnego. Aktualnie obowiązujące w poszczególnych państwach socjalistycznych konstytucje w zdecydowanej większości nie przewidują możliwości kontroli konstytucyjności ustaw przez organy pozaparlamentarne. Jedyne i interesujący wyjątek stanowi konstytucja Jugosławii z r. 1963. Również nauka prawa konstytucyjnego tych państw, z wyjątkiem oczywiście doktryny jugosłowiańskiej, reprezentuje zgodnie stanowisko, że taka konstrukcja pozostaje w sprzeczności z podstawową zasadą ustrojową państw socjalistycznych — nadrzędnością ciała przedstawicielskiego. Pojawiają się wprawdzie głosy wskazujące na wagę zagadnienia oraz możliwość zaistnienia w praktyce ustaw sprzecznych z konstytucją, jednak ewentualne postulaty ograniczają się do urealnienia samokontroli parlamentu²⁰. Postulaty te znalazły odbicie w nowej Konstytucji Socjalistycznej Republiki Rumunii z 1965 r., która w art. 53 nakazuje powołanie przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe tzw. Komisji Konstytucyjnej, opiniującej według konstytucyjnie ustalonej procedury zgodność ustaw z konstytucją²¹. Podobne rozwiązania przyjmuje także Konstytucja NRD (art. 66), powołująca Komisję Konstytucyjną jako organ podległy Izbie Ludowej. Komisja Konstytucyjna ma także charakter opiniodawczy. W praktyce NRD nie miało jednak miejsca, jak dotąd, zakwestionowanie konstytucyjnej legalności ustawy²². Pozostałe konstytucje

¹⁹ W sprawie wzmiankowanej dyskusji zob. O. S. Joffe, M. B. Szargorodski, op. cit., s. 246—247, Reprezentatywne dla nauki radzieckiej stanowisko w tej kwestii zajmuje P. Niedbajło, *O juridyckich garantiach prawidłowego osuszczenia sowietkich prawowych norm*; Sowietsoje Gosudarstwo i Prawo 1957, nr 6.

²⁰ W nauce polskiej propozycje takie zgłoszone zostały przez A. Burdę z okazji recenzji książki J. Zakrzewskiej, *Kontrola konstytucyjności ustaw (we współczesnym państwie burżuazyjnym)*, recenzja zamieszczona w Państwie i Prawie 1965, nr 5—6.

²¹ Zob. L. D. Wojewodin, D. L. Zlatopolskij, *Osohiennosti nowoj Konstituciji Socjalistycznej Republiki Rumynii*, Wiestnik Moskowskiego Uniwersytetu, ser. 12, Prawo nr 2, 1966.

²² L. Janicki, *Ustrój polityczny Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Poznań 1964, s. 120.

państw socjalistycznych nie przewidują odrębnych wyspecjalizowanych instancji wewnątrzparlamentarnych — oddają prawo orzekania o zgodności ustaw z konstytucją w ręce całego Zgromadzenia Ludowego (art. 25 konstytucji Bułgarii) lub w ręce Prezydium Zgromadzenia Ludowego (art. 54 pkt 3 konstytucji Albanii), albo też nie przewidują możliwości wydawania przez parlamenty ustaw nielegalnych (Węgry, Polska, Czechosłowacja, a także konstytucja ZSRR²³). Całkowitą odmienność rozwiązania w stosunku do pozostałych państw socjalistycznych obserwujemy natomiast w konstytucji jugosłowiańskiej, powołującej niezależny od Skupstiny Związkowej Trybunał Konstytucyjny; jego decyzje w przedmiocie legalności aktów rządu ustawy, a także aktów niższego szczebla są wiążące dla wszystkich organów państwowych i samorządowych²⁴.

W dalszym ciągu wskazać pragniemy na pewne zmiany zachodzące na odcinku kontroli legalności aktów administracji państwowej. Rozwój instytucji kontrolujących legalność działań władczych organów państwowych niższego szczebla, a także ustawowa regulacja procesu administracyjnego stanowią także — naszym zdaniem — istotną cechę ewolucji legalizmu państw socjalistycznych w kierunku bardziej rygorystycznego modelu. Charakter działania administracji państwowej wszystkich szczebli stwarza stosunkowo duże możliwości naruszania obowiązującego systemu prawnego przez wydawanie nielegalnych decyzji indywidualnych lub aktów ogólnych dotkniętych tą wadą. Na uwagę zasługują szczególnie te formy kontroli, które zwykło się kwalifikować jako kontrolę zewnętrzną, przede wszystkim więc chodzi o kontrolę sądową oraz prokuratorską.

Socjalistyczne systemy prawne wykształciły swoistą formę kontroli legalności, jaką niewątpliwie jest nadzór ogólny prokuratury w stosunku do działania administracji państwowej. Uprawnienia prokuratury w tej kwestii zawarte są w aktach konstytucyjnych, w szczególności zaś rozwijają je ustawy zwykłe. Nadzór prokuratorski w zasadzie obejmuje kontrolę legalności administracyjnych aktów ogólnych i decyzji indywidualnych wydawanych na różnych szczeblach administracji, przy czym w praktyce niektórych państw nadzór ten nie obejmuje działalności organów administracyjnych szczebla centralnego (np. w Polsce). W rzeczywistości instytucja nadzoru ogólnego okazała się mało efektywna, stąd również to zagadnienie stało się przedmiotem ożywionej dyskusji, mającej na celu przywrócenie tej formie kontroli właściwej rangi. W nauce polskiej postuluje się rozszerzenie podmiotowego zakresu nadzoru przez objęcie nim także działalności normatywnej centralnych jednostek admi-

²³ Aczkolwiek konstytucja radziecka zawiera normę (art. 14) nakazującą naczelnym organom ZSRR sprawowanie kontroli nad przestrzeganiem konstytucji.

²⁴ W. Sokolewicz, *O niektórych cechach specyficznych nowej konstytucji jugosłowiańskiej*, Państwo i Prawo 1965, nr 12; E. Mizerski, *Pozycja prawno-ustrojowa najwyższych związkowych organów władzy w Jugosławii*, Zeszyty Naukowe UMK, Prawo, z. VII; Toruń 1967; s. 96—97; Konstytucja SFRJ Belgrad 1964, art. 241—251.

nistracji²⁵. Podobnie w nauce radzieckiej, gdzie zgłaszane są propozycje poddania kontroli prokuratorskiej aktów normatywnych pochodzących od rad ministrów republik związkowych, a także przyznanie prokuraturze prawa inicjatywy ustawodawczej²⁶.

Drugą formą kontroli, o której pragniemy tutaj wspomnieć, jest sądowa kontrola administracji. Forma ta przewidywana była przez systemy prawne niektórych państw socjalistycznych w pierwszym okresie ich istnienia (np. w Czechosłowacji do r. 1952, w Polsce ustawa konstytucyjna z r. 1947 zawierała przepisy, które nakazywały powołanie organów sądowych kontrolujących działalność administracji, jednak nie zostało to w praktyce zrealizowane). Tendencje do rozbudowywania sądowej kontroli legalności działania administracji, przy założeniu, iż sądy są niezależne i podlegają wyłącznie ustawie, stanowią — naszym zdaniem — charakterystyczną cechę zachodzącej ewolucji socjalistycznej legalizmu. Odносimy to do obu wariantów sądowej kontroli administracji — wykonywanej przez sądownictwo administracyjne, jak i przez sądy powszechne. Podzielamy tutaj pogląd J. Starościaika, wyrażony w tej kwestii w r. 1957: „Przytoczone rozwiązania prawne pozwalają na powiązanie pojawienia się zagadnienia tej kontroli z bardziej zasadniczą periodyzacją rozwoju państw socjalistycznych, okresy podnoszenia wartości humanistycznych, okresy wzrostu demokratyzmu ustroju, są okresami rozszerzenia się problematyki tego nadzoru w teorii prawa administracyjnego. Okresy ograniczenia demokratyzmu rysują się między innymi tendencją do wykreślenia tego zagadnienia z przepisów prawa i pola rozważań teorii”²⁷.

Interesująca i zgodna z duchem tych zmian wydaje się dyskusja mająca miejsce w ZSRR, gdzie wymaga się rozszerzenia zakresu spraw podlegających zaskarżeniu do sądów powszechnych w przypadku wydania prawomocnej decyzji administracyjnej, w stosunku do której zainteresowana strona podnosi zarzut nielegalności²⁸. Słusznie przy tym podkreśla się, że dalsze rozszerzenie kompetencji sądów powszechnych w tej sferze działania stanowi istotną podstawę zabezpieczenia socjalistycznej praworządności²⁹.

Wyższy stopień zaawansowania istnieje na Węgrzech. Sądowa kontro-

²⁵ Zob. artykuł J. Służewskiego, *Zagadnienie kontroli legalności działania administracji państwowej*, Państwo i Prawo 1962, nr 12, zawierający trafną naszym zdaniem krytykę stanu prawnego PRL.

²⁶ Zob. wypowiedzi w dyskusji nad prawną sytuacją prokuratury w ZSRR zamieszczone w: *Zakonodatelstwo o prokurorskom nadzorze w SSSR*, Sowietsoje Gosudarstwo i Prawo 1966, nr 1, a także liczne artykuły poświęcone zagadnieniom nadzoru ogólnego zamieszczane w ostatnim czasie na łamach prasy radzieckiej.

²⁷ J. Starościaik, *Kontrola sądowa zabezpieczenia praworządności działania administracji*, Państwo i Prawo 1957, nr 6.

²⁸ Katalog spraw administracyjnych podlegających zaskarżeniu do sądów powszechnych wg stanu z r. 1963 zob. O. S. Joffe, M. D. Szargorodski, op. cit., s. 257.

²⁹ W. A. Patiulin, *Licznost': jejo prawa i swobody w sowietoskom socialisticzeskom gosudarstwie*, Sowietsoje Gosudarstwo i Prawo 1966, nr 2.

la administracji wprowadzona została tam aktem ustawowym oraz rozporządzeniem z mocą ustawy z r. 1957³⁰. Katalog spraw podlegających zaskarżeniu do sądów powszechnych został w tych aktach prawnych ściśle wyliczony. W Rumunii zagadnienie sądowej kontroli administracji uznane zostało przez ustawodawcę za problem pierwszorzędnej wagi, o czym świadczy uregulowanie go w akcie konstytucyjnym. Konstytucja z r. 1965 w art. 96 przyznaje sądom powszechnym w określonych ustawowo przypadkach prawo wykonywania kontroli postanowień administracji (także aktów wydawanych przez organizacje społeczne i odnoszących się do prawnego statusu obywateli) oraz decydowania o legalności tych aktów³¹.

System prawny PRL nie przewiduje wprowadzenia istniejącej omawianej instytucji, w nauce polskiej zagadnienie to stanowi jednak przedmiot dość ożywionej dyskusji, świadczącej o aktualności tej problematyki także na naszym gruncie. Wydaje się również, że potwierdzenie tendencji do rozszerzenia sfery legalizmu i kształtowania bardziej rygorystycznego modelu tej koncepcji stanowi wprowadzenie w poszczególnych państwach kodyfikacji postępowania administracyjnego. Sytuacja taka ma aktualnie miejsce w Polsce, Czechosłowacji, na Węgrzech i w Jugosławii. Charakterystyczne jest przy tym, że większość kodeksów postępowania administracyjnego lub ustaw zawierających regulację przebiegu tego postępowania powstała po r. 1956.

III

Wydaje się, że nawet powierzchowne obserwacje procesów, jakie zachodzą w krajach socjalistycznych, pozwalają na sformułowanie wniosków natury ogólnej, ujmujących pewne swoiste właściwości socjalistycznej koncepcji legalizmu. Nie stanowi w tym przeszkody fakt, że stan ewolucji modelu legalizmu w poszczególnych państwach socjalistycznych jest dość różnorodny, co więcej, że na poszczególnych odcinkach życia państwowego, nawet w tych samych państwach występują często wykluczające się w ramach jednego modelu rozwiązania. Także na gruncie obecnego polskiego systemu prawnego brak jednolitej koncepcji legalizmu. Nie wdając się w bliższe omawianie tej kwestii, pragniemy tutaj wskazać przykładowo, że rygorystyczne, w pełni odpowiadające modelowi *A* rozwiązania występują w działalności sądów powszechnych podlegających wyłącznie ustawom i orzekających na podstawie ustaw. Dotyczy to także działalności sądów ubezpieczeń społecznych, które faktycznie spełniają w wąskim zakresie funkcję sądownictwa administracyjnego. Działalność innych organów państwowych, zwłaszcza organów adminis-

³⁰ W. Dąbrowski, *O kontroli administracji w Węgierskiej Republice Ludowej*, Państwo i Prawo 1961, nr 10.

³¹ L. D. Wojewodin, D. L. Zlatopolskij, op. cit.

tracji państwowej na szczeblu centralnym i lokalnym (Rada Ministrów, ministerstwa, prezydium i wydziały rad narodowych), oparta jest na założeniach zbliżonych raczej do legalizmu typu *B*. Pewne cechy legalizmu *B* występują także na niektórych odcinkach normotwórczej działalności Sejmu i rad narodowych. W toczącej się w polskiej nauce dyskusji nad modelem legalizmu wykształciło się aktualnie kilka poglądów. Ograniczając zagadnienie do problemu najbardziej zasadniczego, jakim jest rola ustawy w systemie prawnym, stanowiska te przedstawione zostały m. in. w pracach S. Rozmaryna i W. Zakrzewskiego³².

Poczynione przez nas ogólne i wycinkowe obserwacje wskazują, że socjalistyczna koncepcja legalizmu zmierza w kierunku rozwiązań zbliżonych do modelu rygorystycznego (typu *A*). Symptomy tej ewolucji mniej lub bardziej wyraźnie dostrzegane są we wszystkich dziedzinach, w których kategoria legalizmu może być rozpatrywana — w sferze poglądów doktryny, systemu prawnego oraz stosunków faktycznych ukształtowanych na podstawie tego systemu. Wydaje się natomiast, że systemy prawne państw kapitalistycznych (szczególnie odnosimy to do państw najbardziej rozwiniętych) cechują się tendencją odwrotną, zmierzającą do stopniowego wprowadzania na poszczególne odcinki życia państwowego rozwiązań odpowiadających koncepcji legalizmu luźnego typu *B*³³. Pragniemy tutaj podkreślić, że przyjęcie bardziej lub mniej rygorystycznych rozwiązań nie może stanowić jednakże samoistnego kryterium ocenego, gdyż rozwiązania te w ostatecznym rachunku determinowane są przez liczne warunki, z których za najważniejsze uznać wypada poziom rozwoju sił wytwórczych, przyjęty w danym kraju model gospodarczy, aktualną sytuację polityczną oraz kulturę prawną społeczeństwa. Podjęcie ewentualnych bardziej szczegółowych badań nad kierunkiem rozwoju socjalistycznego legalizmu powinno uwzględniać te właśnie aspekty i związki.

Zagadnienie stosunku i wzajemnych relacji zachodzących pomiędzy różnorodnymi modelami zarządzania i planowania gospodarki socjalistycznej a koncepcją legalizmu uważamy za szczególnie aktualne i wymagające osobnych studiów. Uważamy także, że badanie wskazanych problemów nie może obejść się bez badań empirycznych, prowadzonych na niższych szczeblach porządku prawnego. Dopiero wyniki uzyskane tą drogą mogą dać pełny obraz zagadnienia i posłużyć do weryfikacji przyjętych hipotez.

³² Zob. W. Zakrzewski, *W sprawie samoistnych uchwał rządu*. Państwo i Prawo 1966, nr 4—5; S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 211.

³³ Koncepcja legalizmu przyjęta w wysoko rozwiniętych państwach kapitalistycznych ma charakter bardziej rygorystyczny niż ma to miejsce w państwach socjalistycznych. Zachodzące tam jednak procesy wskazują, że na poszczególnych odcinkach życia wprowadzane są rozwiązania odpowiadające modelowi *B*. W tym miejscu ograniczymy się jedynie do wskazania wspomnianego problemu, nie wdając się w próbę jego bliższego omówienia.

LES PROBLÈMES CLÉS DU LÉGALISME DANS LES ÉTATS SOCIALISTES

R é s u m é

L'auteur comprend sous le terme de légalisme un trait spécifique de la structure législative qui consiste en un règlement des activités autoritatives de l'état en appui à la loi. Le système décisionniste dans lequel les activités dirigeantes sont réalisées sous forme de décisions arbitraires à caractère concret individuel a été opposé à l'ordre législatif, en appui à une méthode d'analyse modèle.

L'ordre législatif peut avoir un caractère légaliste ou bien alégaliste. Le trait qui définit le système légaliste forme un modèle où la loi est comprise comme acte normatif de qualité spéciale, formant le critère fondamental de l'autorité de l'acte (l'acte se laisse attribuer à un organe de l'état).

Dans le cadre du système légaliste il est possible de distinguer deux modalités qui font antithèse: la modalité rigoristique (défini comme type légaliste „A”) et le modèle ralâché (légalisme type „B”), conçus comme types spécifiques „idéals”. Ces modèles sont assurés par la composition de leurs traits définis.

L'observation du processus ayant lieu dans l'URSS et les autres pays socialistes, démontre que la conception socialiste Concernant le légalisme envers des solutions proches du modèle rigoristique type „A”, quand bien même que ce procès ne soit pas parallèle dans tous les domaines des relations sociales réglés par des normes législatives. Des modifications du concept de légalisme socialiste se sont laissées observer spécialement après l'année 1956, ce qui est lié directement à la XXème Assemblée du Parti Communiste de l'URSS (KPZR).