

KAZIMIERZ GOŚCINIAK

Z PROBLEMATYKI KONSTYTUCYJNEJ BUŁGARII

O zasadzie zwierzchności Zgromadzenia Ludowego

1. Konstytucja Bułgarskiej Republiki Ludowej z 1947 r.¹ jest jedną z pierwszych konstytucji socjalistycznych, które przyjęły zasadę pełnego zwierzchnictwa najwyższego organu przedstawicielskiego jako zasadę prawną ustroju². Bułgarski ustawodawca konstytucyjny opierał się bowiem na założeniu — a tak pozwala sądzić zarówno dyskusja nad projektem Konstytucji BRL, jak i analiza odnośnych jej postanowień — że urealnienie zasady suwerenności ludu może nastąpić głównie: poprzez ustanowienie w ramach aparatu państwowego takiego systemu organów kolegialnych, które będąc wybieranymi bezpośrednio przez lud — w każdej jednostce podziału administracyjnego — i przed nim bezpośrednio odpowiedzialnymi, stanowiłyby system jego (ludu) przedstawicielstw. Z tego tytułu organy te zostałyby ukształtowane jako organy władzy państwowej i jako takie zajęłyby w całej organizacji państwowej pozycję nadrzędną w stosunku do

¹ Drżawen Westnik nr 284 z 6 grudnia 1947 r.; tekst polski Konstytucji BRL zob. w zbiorze *Nowe Konstytucje państw europejskich*, Warszawa 1949.

² O rozumieniu norm konstytucyjnych jako zasad prawnych ustroju zob. S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, s. 47 i nast. Wprowadzenie tej zasady do tekstu ustawy zasadniczej BRL było jednym z poważnych zwycięstw w długotrwałej batalii politycznej, jaką toczyła bułgarska lewica społeczna pod przewodnictwem BPK z opozycją Nikoły Petkowa oraz innymi zwolennikami burżuazyjnych rozwiązań ustrojowo-prawnych, w czasie dyskusji nad projektem Konstytucji (pełny przebieg dyskusji konstytucyjnej w Wielkim Zgromadzeniu Ludowym zawarty został w: Stenografski dniewnici na WNS, dział II, księga 1, Sofija 1947). Szczegółowo na temat dyskusji nad zasadą zwierzchnictwa Zgromadzenia Ludowego por. G. Żelew, *Narodno sybranije — wyrchowen organ na drżawnata vlast w NR Bylgarija*, Sofia 1960, s. 70—74; M. Genowski, *Dimirowskata Konstitucija*, Sofija 1948, s. 30 i nast., oraz W. Zacharijew, *Narodnata konstitucija. Syszcznost i osnowni naczala*, Sofija 1947.

³ Piszemy wyżej „głównie”, gdyż bułgarski ustawodawca konstytucyjny przewidział także możliwość bezpośredniego wykonywania władzy przez lud w formie referendum (zob. art. 2 Konstytucji BRL); przeprowadzenie referendum uzależnił jednak od decyzji najwyższego organu przedstawicielskiego (zob. art. 17 pkt 10 i art. 35 pkt 14 w związku z art. 2 Konstytucji BRL).

wszystkich pozostałych ogniw tej organizacji⁴. Zatem organ wybrany w skali całego kraju stanowiłby — ipse facto — przedstawicielstwo całego ludu, gdyż byłby to jedyny — w całej organizacji państwowej — organ czerpiący swe pełnomocnictwa bezpośrednio z woli wszystkich wyborców. Stanowiąc tedy ogólnokrajową reprezentację państwową całego ludu pracującego — rozumował konsekwentnie bułgarski ustawodawca — organ ten powinien być sytuowany w pozycji nadrzędnej nie tylko w stosunku do organów będących lokalnymi przedstawicielstwami ludu, lecz także w stosunku do wszystkich pozostałych organów państwowych. Innymi słowy, w intencji bułgarskiego ustrojodawcy najwyższy przedstawicielski organ władzy państwowej ludu pracującego, powinien zajmować w całym systemie organów państwowych pozycję suwerenną, tj. taką, która wykluczałaby możliwość poddania go kontroli lub ingerencji jakiegokolwiek organu państwowego. A to jest z kolei możliwe — kontynuował dalej swą myśl ustrojodawca BRL — tylko wówczas, gdy w rękach najwyższego organu przedstawicielskiego skupiać się będzie pełnia władzy państwowej. O tym, iż takie były intencje bułgarskiego ustrojodawcy w interesującym nas tu przedmiocie, świadczą dowodnie odnośne postanowienia Konstytucji BRL, które wyraźnie sytuują Zgromadzenie Ludowe w charakterze organu najwyższego i czynią zeń „piastuna pełni władzy państwowej”.

Art. 15 (zdanie pierwsze) bułgarskiej ustawy zasadniczej stanowi: „Zgromadzenie Ludowe jest najwyższym organem władzy państwowej”. Konstytucyjne utwierdzenie sytuacji prawnej Zgromadzenia Ludowego BRL w charakterze organu suwerennego jest więc bezsporne. Tym samym zasadne jest również nasze twierdzenie, że zasada suwerenności parlamentu to jedna z naczelných zasad prawnych ustroju politycznego BRL. Jak bowiem zobaczymy, zasadzie tej według założeń bułgarskiej ustawy zasadniczej podporządkowane być mają: struktura, działalność i wzajemne stosunki wszystkich organów państwowych, a zwłaszcza organów naczelných. Konstytucja BRL odrzuca więc wyraźnie podział władz rozumiany jako poruczenie poszczególných „władz” różnym nosicielom, których wzajemny stosunek opierać się ma na monteskiuszowskiej zasadzie „que le pouvoir arrête le pouvoir”, przewidywać postulowane przez Locke'a „checks and balances” zapewniać „równowagę” władz itp. Za-

⁴ O roli tak pojętego systemu przedstawicielskich organów państwowych jako głównego instrumentu realizacji suwerenności ludu por. B. Spasow i A. Angelow, *Drżawno prawo na Narodna Republika Bylgarija*, Sofija 1962, s. 58—67; M. Genowski i W. Dimitrow, *Osnovi na drżawna i prawoto*, cz. 1, Sofija 1964 s. 107 i inne, oraz A. I. Lepioszkin, *Kurs sowietskogo gosudarstwiennogo prawa*, 1.I, Moskwa 1961, s. 243, 269, 173 i inne, a także B. Rattinger, *Statni prawo Ceskoslovenske Republiky*, cz. 2, Praha 1963, s. 42—68.

sadnicza koncepcja Konstytucji BRL jest całkowicie odmienna: władza ludu pracującego ma być jednolita i niepodzielna. W/ sferze ustroju państwowego jednolitość i niepodzielność władzy państwowej wyrażać się ma w tym, iż ustawa zasadnicza przyznaje pozycję najwyższego organu państwowego jednemu tylko organowi — Zgromadzeniu Ludowemu. Zgromadzenie Ludowe jako ogólnokrajowa emanacja państwowa ludu pracującego gwarantuje, dzięki swej konstytucyjnej pozycji w systemie organów państwa, jednolitość i niepodzielność władzy państwowej. Jednoizbowy parlament (Zgromadzenie Ludowa BRL) ma być organem najwyższym, a więc nadrzędnym nad innymi naczelnymi organami państwowymi, tzn. Prezydium Zgromadzenia Ludowego — wypełniającym m. in. funkcje „głowy państwa” — i nad Rządem, Sądem Najwyższym i Generalnym Prokuratorem Republiki. Wszystkie te organy powoływane są przez Zgromadzenie Ludowe, podlegają mu w swej działalności i ponoszą przed nim odpowiedzialność, tzn. mogą być w każdym czasie przez Zgromadzenie odwołane. Konstytucja BRL nie zna ani prawa weta w jakiegokolwiek postaci w stosunku do ustaw uchwalonych przez Zgromadzenie Ludowe, ani też nie dopuszcza możliwości rozwiązania Zgromadzenia przez Prezydium, Rząd lub jakiegokolwiek inny organ przed upływem czteroletniej kadencji parlamentu. Jeśli do tego doda się jeszcze, że tylko Zgromadzenie Ludowe może uchylać ustawy i że Zgromadzenie sprawować może kontrolę nad działalnością wszystkich organów władzy i administracji państwowej, to zamierzona przez ustrójodawcę bułgarskiego rola Zgromadzenia Ludowego jako organu w pełni suwerennego występuje z całą jasnością.

2. Tak pojęta zasada suwerennego parlamentu przyjęta została, jak wiadomo, przez wszystkie niemal że konstytucje państw socjalistycznych⁵, i tak też, w zasadzie, jej sens rozumiany jest przez doktrynę konstytucyjną tych państw⁶. Zwracając uwagę na ten moment, należy

⁵ Por. np. art. 15 Konstytucji PRL; art. 39 Konstytucji CSRS, rozdz. XI (art. 164 w związku z art. 161 i 162) Konstytucji FSRJ; art. 41 Konstytucji ARL; § 10 Konstytucji WRL; art. 50 Konstytucji NRD; art. 30 Konstytucji ZSRR,

⁶ Pojęcie „suwerenność parlamentu” nie zyskało sobie dotychczas powszechnie prawa obywatelstwa w socjalistycznej doktrynie prawa. Niemniej jednak, z reguły, ma je na myśli — w znaczeniu wyżej podanym — każdy autor zajmujący się problematyką sytuacji prawnej najwyższego organu przedstawicielskiego w państwie socjalistycznym. Pisaliśmy o tym w naszej recenzji z pracy A. G. Mozochiny, *Organy gosudarstwennoj wolasti i gosudarstwiennogo uprawlenija Narodnoj Respubliki Bołgarii*, Moskwa 1960, „Państwo i Prawo” 1961, z. 11; dla przykładu por. określenie „suwerenności” Sejmu PRL sformułowane przez S. Rozmaryna w jego studium: *Le Regime d'Assemblée*, w: *Rapports polonais présentés au VI-me Congrès International de Droit Comparé*, Varsovie 1962; nasze sformułowanie pojęcia „suwerenność parlamentu socjalistycznego” zawarte w cytowanej recenzji. Określenie zwierzchnictwa Zgromadzenia Państwowego WRL, dokonane przez Janosza Beerà;

z całym naciskiem podkreślić, że skonstruowana i przyjęta przez socjalistyczny konstytucjonalizm formuła suwerennego parlamentu różni się w sposób zasadniczy od koncepcji zwierzchności parlamentu wypracowanej w konstytucyjnej doktrynie państw burżuazyjnych. Różni się ona zarówno od panującej swego czasu w angielskiej doktrynie koncepcji „absolutnej suwerenności parlamentu” angielskiego⁷, jak i od fran-

L'activité de l'Assemblée nationale, Revue de Droit Hongrois 1959, z. 1; a także, gdy idzie o zwierzchnicze stanowisko Rady Najwyższej ZSRR zob. artykuł wstępny *Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo* 1962, z. 3: *Wysszij organ volasti sojuza SSR w pieriod razwiernutogo stroitielstwa kommunizma*; sformułowanie B. Spasowa w odniesieniu do zwierzchniczej pozycji Zgromadzenia Ludowego BRL w pracy napisanej wspólnie z A. Angelowem — *Drżawno prawo...*, op. cit., s. 186—188; J. Djordjewića w odniesieniu do zwierzchnictwa Związkowej Skupstiny Ludowej Jugosławii (pod rządem konstytucji z 1953 r.) w: *Drustveno-politicko i drżawno uredinije Jugoslavije*, Beograd 1959, s. 140—141, 143 i nast. i rozważania tegoż autora gdy idzie o sytuację prawną Skupstiny Związkowej pod rządem Konstytucji z 1963 r. — *Od pretnacyrta do novog listava Jugoslavije*, Nova. Administracija 1963, z. 3—4, por. też na ten sam temat P. S. Nikolić, *Problemi skupstinskovojski sistema u novom Ustavu*, Archiv za pravne i drustvene nauke 1962, z. 3—4 s. 346—354.

⁷ Zob. szczegółowe omówienie tej koncepcji w polskiej literaturze, dokonane przez K. Grzybowskiego, *Demokracja angielska*, Kraków 1946, s. 14—37 i nast. Jak wiadomo, tym, który w szczególności przyczynił się do ukształtowania koncepcji suwerenności parlamentu angielskiego, był Blackstone. Głosząc w swych słynnych „Komentarzach”: „The power of Parliament is absolute and without control”, jednocześnie wyjaśniał: parlament nie może być wiązany jakimikolwiek instrukcjami wyborców; jest on suwerennym organem także wobec wyborców; zob. *Commentaires*, Księga I, rozdz. 2 tyt. 222 (cyt. wg E. Bodenheimer’a; *Jurisprudence* Cambridge, Massachusetts 1962, s. 56—57). Tak rozumiana koncepcja suwerenności parlamentu angielskiego (składającego się z króla, izby lordów i izby gmin) przetrwała, mimo zmian w strukturze społecznej Anglii i związanych z tym reform prawa wyborczego, aż do w. XIX, kiedy to Bagehot, Lowell, a przede wszystkim Dicey postanowili „przystosować” ją do nowej sytuacji społeczno-politycznej.

Dicey, nie zważając na okoliczność, że „władza z rąk korony przeszła w ręce parlamentu, a później z parlamentu na gabinet i to w takim stopniu, że można mówić o dyktaturze gabinetu” (Ramsay Muir), głosił apoteozę „suwerennego parlamentu angielskiego”. Nie mogąc jednak przejść do porządku dziennego nad faktem zasadniczej zmiany społecznej w strukturze „ciała wyborczego” Dicey podjął się „modyfikacji” pojęcia suwerenności parlamentu. Przede wszystkim zaczął odróżniać „suwerenność prawną” od „suwerenności politycznej”. Głosił, że ta pierwsza oznacza po prostu, iż „władza stanowienia praw nie jest ograniczona żadną ustawą”, i dalej: „jeśli suwerenność tak jest użyta, to władzą suwerenną według konstytucji brytyjskiej jest niewątpliwie parlament”, zatem „zwierzchnictwo parlamentu jest faktem jurydycznym uznany w zupełności przez prawo angielskie”. Gdy mowa natomiast o suwerenności nie w sensie ściśle prawnym, w znaczeniu politycznym raczej, to, powiedzieć można o wyborach Wielkiej Brytanii, że stanowią... ciało wyposażone w władzę suwerenną. Jakiż zatem jest wpływ owego ciała wyposażonego we władzę suwerenną na „suwerenny parlament”? Na to pytanie Dicey odpowiada: „Każde określenie przyznające wyborcom parlamentarnym udział prawny w tworzeniu ustaw, jest w sprzeczności zupełnej

cuskiego „absolutyzmu parlamentarnego”, czy tak zwanego „Régime d'Assemblée”⁸. Pomijając w tym miejscu sprawę zupełnie różnego podglebia teoretycznego, z którego wyrosły obie te koncepcje, wskazać należy na jedną wspólną ich cechę, a mianowicie: zarówno angielska, jak i francuska koncepcja suwerennego parlamentu głoszą, iż parlament jest suwerenny także w stosunku do wyborców; ich rola ustrojowa, w myśl obydwu tych koncepcji, sprowadza się tylko do wyboru członków parlamentu. Innymi słowy, odmawiają one „korpusowi wyborczemu” prawa oddziaływania na działalność parlamentu w trakcie kadencji, oraz prawa kontrolowania tej działalności. Natomiast koncepcja suwerenności parlamentu socjalistycznego — wyrastając z zasadniczo innej idei ustrojowej — opiera się na zupełnie odmiennym układzie stosunków: parlament-wyborcy. Jak bowiem wiadomo, podstawową ideą ustroju politycznego państwa socjalistycznego jest nie tylko nadrzędność ciał przedstawicielskich (i to wszystkich stopni, a nie tylko organu centralnego jak w państwie burżuazyjnym) nad innymi organami, lecz przede wszystkim nadrzędność ludu pracującego nad

z sytuacją tworzoną przez prawo. Według konstytucji angielskiej wyborcy mają jedynie prawo wyboru członków parlamentu”; por. A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, cz. I, wyd. 10, London 1959, s. 34—85 (O rozwoju koncepcji suwerenności parlamentu angielskiego zob. także A. F. Pollard, *The evolution of Parliament*, London 1926, s. 330 i nast., Í. Jennings, *Parliament*, wyd. 2. Cambridge 1957, s. 1—12; E. C. S. Wade i G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law*, wyd. 6, London 1960, s. 35—58). Tak zmodyfikowana teoria suwerenności parlamentu brytyjskiego stanowiła zasadniczy składnik ogólnej doktryny prawnej Diceya, która opanowała niemal że całą jurysprudencję angielską, aż po drugą połowę lat trzydziestych. Tym, który zaczął skutecznie walczyć z wszechwładzą doktryny Diceya stał się Ivor Jennings. Na temat jego roli w obaleniu poglądów Diceya, a w tym także teorii suwerenności parlamentu angielskiego, por. obszerną recenzję cytowanej pracy Jenningsa (*Parliament*), pióra S. Rozmaryna Państwo i Prawo 1959, z. 4.

⁸ Jak wiadomo, francuska doktryna konstytucyjna, w szczególności R. Carré de Malberg (por. *Contribution à la théorie générale de l'état*, t. II, Paris 1922; zob. też streszczenie poglądów Carré de Malberga na ten temat w pracy M. Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1961, s. 106—107), pod określeniem „absolutyzm parlamentarny” rozumiała taki system polityczny, który charakteryzuje się przede wszystkim tym, że egzekutywa — stanowiąc emanację parlamentu — ma pozostawać w stosunku pełnej zależności od przedstawicielstwa ogólnokrajowego, ma być wykonawcą zleceń parlamentu. Przykładem tego typu reżimu wg Carré de Malberga były; rządy Konwencji 1792—1795 (zwłaszcza rządy po straceniu Robespierre'a), Zgromadzenie Narodowe 1848 i Zgromadzenie Narodowe 1871—1875. Inni autorzy francuscy (Barthelemy, Bastid, Capitant, Prélot) określają ten system rządów jako rządy „komitetowe”, inni wreszcie jako „Régime d'Assemblée”. Wielu autorów francuskich jest zdania, że przykładów tego systemu w najnowszych czasach dostarczyły: francuskie Zgromadzenie Narodowe 1945—1946 i system polityczny IV Republiki (zob. np. M. Debré, *La République et son pouvoir*, Paris 1950; A. Siegfried, *De la III-e à la IV-e République*, Paris 1956, tenże, *De la IV-e à la V-e République au jour le jour*, Paris 1958.

wszystkimi ciałami przedstawicielskimi. Tę nadrzędność ludu pracującego jako suwerena nad „suwerennymi” zgromadzeniami przedstawicielskimi prawo konstytucyjne krajów socjalistycznych stara się zabezpieczyć przy pomocy szeregu instytucji prawnych, a przede wszystkim przez ustanowienie zasady odpowiedzialności przedstawicieli ludowych przed ich wyborcami i — ściśle z nią się wiążącej — instytucji odwołalności przedstawiciela ludowego przez jego wyborców⁹.

Musimy zatem nasze określenie suwerenności Zgromadzenia Ludowego BRL uzupełnić następującym wyjaśnieniem: suwerenność Zgromadzenia oznacza jego niezależność od jakiegokolwiek organu państwowego, ale nie oznacza ona, iż Zgromadzenie jest organem niezależnym także od wyborców. Wręcz przeciwnie, dzięki ustanowieniu przez Konstytucję BRL *expressis verbis* (w art. 4) zasady odpowiedzialności wszystkich przedstawicieli ludowych przed wyborcami, ci ostatni zyskują możliwość oddziaływania na działalność swych przedstawicieli (a tym samym na działalność całego parlamentu) oraz możliwość kontrolowania tej działalności. A w wypadku gdyby któryś z przedstawicieli zawiódł zaufanie wyborców, może być przez nich odwołany. Reasumując możemy zatem stwierdzić, że suwerenność Zgromadzenia Ludowego istnieje tylko w płaszczyźnie stosunków: Zgromadzenie Ludowe — inne organy państwowe (a więc tylko w ramach aparatu państwowego), natomiast nie odnosi się do sfery stosunków Zgromadzenie - wyborcy. Rzecz jasna, bułgarskie prawo państwowe, podobnie jak prawo państwowe innych państw socjalistycznych, ustanawia szereg instytucji, które mogą i powinny zapewniać oraz zabezpieczać wyborcom zarówno możliwość oddziaływania na działalność przedstawicieli ludowych zasiadających w Zgromadzeniu (a zatem i na działalność samego Zgromadzenia), jak i kontrolę tej działalności. Instytucje te to przede wszystkim konstytucyjnie ustanowiony obowiązek posła działania zgodnego z wolą wyborców i obowiązek posła zdawania

⁹ Zob. o takich intencjach odpowiednich postanowień Konstytucji PRL, S. Rozmaryn, *Konstytucja...*, op. cit., s. 196. Te elementy z pewnością ma na myśli także A. Burda, gdy pisze: „Sejm [...] pozostaje pod stałą i realną kontrolą wyborców”; zob. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962, s. 166. Analogicznie rozumiane są również odpowiednie postanowienia Konstytucji ZSRR w literaturze radzieckiej; por. np. *Kurs sowieńskiego gospodarstwiennego prawa*, pod red. A. I. Lepioszkina, t. II, Moskwa 1952, s. 257—269, 391—394. Podobnie o konstytucyjnych instytucjach zabezpieczających wpływ wyborców na posłów CSRS B. Rattinger, *Statui prawo Ceskoslovenske Republiky*, cz. 2, Praha 1963, s. 42—68, oraz S. Matousek w studium *Wysszyje organy gosudarstwa po nowoj Konstituciji CSRR*, w: *Konstitucija socjalistycznej Czechosłowakii*, Moskwa 1963, s. 139, 141 i nast.; por. też zbieżne w tym przedmiocie poglądy J. Beerà (J. Beer, I. Kovacs, A. Samel, *Gosudarstwiennoe prawo Wiengierskoj Narodnoj Riespubliki*. Moskwa 1963, s. 364 i nast. 671 i nast.

sprawy wyborcom ze swej pracy i z pracy Zgromadzenia, oraz odwołalność posłów przez wyborców. Wszystkie te elementy razem wzięte stanowią konstytucyjną gwarancję nadrzędności ludu pracującego nad jego najwyższym organem przedstawicielskim, będącym z kolei organem nadrzędnym w stosunku do wszystkich innych organów państwowych.

Nie będziemy w tym miejscu szczegółowo oświetlać istoty prawnej tych instytucji ani też sprawy ich funkcjonowania w praktyce ustrojowej BRL. Jest to problem sam dla siebie i wymaga odrębnego, szczegółowego omówienia. W tym punkcie naszych rozważań chcieliśmy jedynie podkreślić, że sprawy suwerennej pozycji Zgromadzenia Ludowego nie można odrywać od problematyki suwerenności ludu. Inaczej mówiąc, wyjaśniając sens i znaczenie zasady suwerenności Zgromadzenia Ludowego chcieliśmy wskazać, że między tą zasadą a zasadą zwierzchnictwa ludu zachodzi bardzo ścisły związek. Używając języka cybernetyki można by powiedzieć, że mamy tu do czynienia z „klasycznym” niemal że przejawem „sprzężenia zwrotnego”. Jest bowiem rzeczą niewątpliwą, że obydwie te zasady pozostają wobec siebie w ścisłym związku i wzajemnej zależności. Zasada suwerenności ludu jest wprawdzie konstytucyjną wobec zasady zwierzchnictwa parlamentu, ale z kolei może być w pełni realizowana tylko przy jednoczesnym istnieniu rzeczywiście suwerennego parlamentu (i — dodajmy — systemu lokalnych organów przedstawicielskich nadrzędnych wobec wszystkich pozostałych terenowych organów aparatu państwowego). Zależność ta ma przy tym bynajmniej nie tylko wartość implikacji teoretycznej; przejawia się ona wszak — jak wskazywaliśmy już wyżej — w postaci konkretnych instytucji regulowanych normami prawa państwowego; powoduje określone konsekwencje prawne.

Konkludując możemy więc powiedzieć, że suwerenność parlamentu jest funkcją suwerenności ludu: że przeto suwerenny parlament jest elementem koniecznym demokracji socjalistycznej. I znowu z całym naciskiem podkreślić należy, że nie jest to wniosek wyspekulowany z jakichś ponad-, czy pozaustrojowych, metaprawnych zasad. Wręcz przeciwnie, wynika on z konkretnych konstytucyjnych rozwiązań dokonanych przez bułgarskiego ustawodawcę konstytucyjnego, a więc wniosek *de lege lata*. Bułgarska ustawa zasadnicza wyraża bowiem *expresis verbis* m. in. następującą zasadę prawną ustroju: cały system przedstawicielski określony w Konstytucji BRL zapewnić ma władzę ludu pracującego (art. 2). A jeśli tak, to jest rzeczą oczywistą, że szczególna rola w zapewnieniu władzy ludu pracującego przypada najwyższemu organowi tego systemu — Zgromadzeniu Ludowemu BRL, bo ono tylko jest reprezentantem całego ludu pracującego, jedynym organem przed-

stawicielskim w skali ogólnokrajowej, i z tego tytułu wykonywać może i powinno wszystkie prawa wynikające z suwerenności ludu.

3. W świetle dotychczasowym rozważań staje się jasny także sens postanowień art. 15 zdanie drugie Konstytucji BRL, zaczynających się od słów: „W ramach Konstytucji jest ono [Zgromadzenie Ludowe — K.G.] piastunem pełni władzy państwowej” (podkreślenie — K. G.). Ustawodawca konstytucyjny BRL zdawał sobie bowiem doskonale sprawę z tego, że warunkiem rzeczywistej suwerenności Zgromadzenia Ludowego jest nie tylko konstytucyjne określenie jego nadrzędnej pozycji w stosunku do wszystkich innych organów państwowych, lecz także, a może przede wszystkim, uczynienie zeń organu „pełnowładczego”. Stąd też zdanie drugie (in initio) art. 15 Konstytucji BRL ma wyżej podane brzmienie. Trzeba tu jednak od razu powiedzieć — na co zresztą zwracają uwagę wszyscy niemal że konstytucjonaliści bułgarscy¹⁰ — że stylistyczne ujęcie konstytucyjnej formuły „pełnowładztwa” Zgromadzenia Ludowego nie jest zbyt precyzyjne. Art. 15 zdanie drugie w pełnym brzmieniu przedstawia się następująco: „W ramach Konstytucji jest ono [Zgromadzenie Ludowe — K. G.] piastunem pełni władzy państwowej, o ile poszczególne funkcje nie zostały przekazane na mocy Konstytucji kompetencji innych podległych mu organów władzy i administracji państwowej”. Czytelnikowi tego tekstu — piszą nie bez racji prawnicy bułgarscy — może nasunąć się wątpliwość, czy Zgromadzenie Ludowe jest rzeczywiście piastunem pełni władzy państwowej, jeżeli sama Konstytucja czyni zastrzeżenie: „o ile poszczególne funkcje [. . .]” itd. Zdaniem autorów bułgarskich, w powołanym tekście konstytucji „nastąpiło niesłuszne utożsamienie zagadnienia «pełni władzy państwowej» najwyższego organu przedstawicielskiego z zagadnieniem generalnego zakresu kompetencji tego organu, a są to kwestie różne, mimo bardzo ścisłego związku i zależności jakie między nimi zachodzą”¹¹. W rezultacie, w zdaniu drugim art. 15 znajdujemy uregulowanie dwu niezwykle ważnych i ściśle ze sobą związanych, ale mimo to różnych momentów sytuacji prawnej Zgromadzenia Ludowego. Pierwszy z nich łączy, i — będąc bezpośrednią konsekwencją wynikającą ze zdania pierwszego art. 15 — konkretyzuje w pewnym stopniu zasadę suwerenności Zgromadzenia, co Konstytucja wyraża słowami: „W ramach Konstytucji jest ono piastunem pełni władzy państwowej”. Natomiast drugi wskazuje ogólnie na podstawowe dziedziny działalności Zgromadzenia jako najwyższego organu przedstawicielskiego.

¹⁰ Por. np. B. Spasow i A. Angelow, op. cit., s. 183—184; G. Żelew, op. cit., s. 29 i nast.

¹¹ B. Spasow, A. Angelow, op. cit.

4. Zajmmy się najpierw kwestią „pełnowładztwa” Zgromadzenia Ludowego. Określenie, iż Zgromadzenie Ludowe „jest nosicielem pełni władzy państwowej” oznacza nic innego, jak tylko to, że Zgromadzenie — będąc jedynym w państwie organem stanowiącym emanację wszystkich wyborców — wyposażone jest w specjalny zakres władzy. Jako „nosiciel pełni władzy państwowej” może ono i powinno urzeczywistniać wszystkie te prawa, które wynikają z suwerenności ludu; przy czym ową suwerenność Zgromadzenie może i powinno wyrażać i urzeczywistniać w procesie realizacji wszystkich swych funkcji najwyższego organu państwowego, tj. zarówno gdy występuje np. jako jedyny organ ustawodawczy, najwyższy organ kontroli wykonania zadań innych organów państwowych, czy też gdy powołuje i odwołuje inne naczelne organy państwowe. Tak rozumiana „pełnia władzy państwowej” parlamentu socjalistycznego daje niekiedy burżuazyjnym konstytucjonalistom asumpt do twierdzenia, jakoby sytuacja prawna parlamentu socjalistycznego oparta była na koncepcji tzw. „Régime d'Assemblée”¹².

Twierdzenie to jest naszym zdaniem niesłuszne, i to z kilku powodów. Przede wszystkim dlatego, że — jak podkreślają, ale nie zawsze konsekwentnie, niektórzy z autorów burżuazyjnych — „Regime d'Assemblée” to mit, który spotyka się w książkach, ale nigdy w życiu, w faktach. „Régime d'Assemblée” opisywany przez teoretyków w praktyce nigdy nie wcielił się w rzeczywistość, gdyż nie jest technicznie możliwe, aby Zgromadzenie samo wykonywało wszystkie władze”¹³. A z takim rozumieniem istoty tego régime'u spotykamy się najczęściej¹⁴. Nie oznacza to bynajmniej, iż w nauce istnieje jasność i jednomyślność w sprawie pojęcia „Regime d'Assemblée”. Często pod to pojęcie podciągane są zjawiska pokrewne lub tylko pochodne. Świadczą o tym najlepiej krytyczne uwagi Paul Bastida — autora jedynej bodajże obszerniejszej monografii poświęconej dotychczas temu zagadnieniu¹⁵. Ale i ta cenna monografia

¹² Tak np. twierdzi — omawiając sytuację prawną Rady Najwyższej ZSRR — K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago 1957, s. 79—85, podobnie M. Douverger, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1958, s. 175—176, tenże w *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1960, s. 330—331.

¹³ M. Duverger, *ibidem*; tym bardziej dziwić musi stwierdzenie tego autora, gdy pisze on, iż państwa socjalistyczne przyjęły tego rodzaju strukturę, konstytucyjną.

¹⁴ Świadczy o tym choćby stanowisko konstytucjonalistów francuskich wyrażone w dyskusji nad istotą urzędzeń ustrojowych, jakie proponował pierwszy projekt konstytucji z 1946 r.; szczegółowo na ten temat zob. J. Zakrzewska, *Spór o parlament*, Warszawa 1961, s. 159 i nast.; J. Stembrowicz, *Powstanie Konstytucji IV Republiki*, Czasopismo Prawno-Historyczne 1960, t. XIII z. 2, oraz W. Skrzydło, *Istota przemian polityczno-ustrojowych powojennej Francji (IV i V Republika)*, Lublin 1963.

¹⁵ P. Bastid, *Le gouvernement d'Assemblée*, Paris 1956. Warto od razu na tym

właściwie nie daje w pełni sprecyzowanego pojęcia „Régime d'Assemblée”. Nie podobna więc oprzeć się na jakimś consensus omnium w tym przedmiocie¹⁶. I to jest drugi powód, dla którego odmawiam słuszności wspomnianemu wyżej twierdzeniu nauki burżuazyjnej. Trudno bowiem wartościować zjawiska ustrojowe posługując się pojęciami, których treść nie jest powszechnie sprawdzalna. Wreszcie, odrzucamy twierdzenie konstytucjonalistów burżuazyjnych jakoby sytuacja prawna parlamentu socjalistycznego opierała się na koncepcji „Régime d'Assemblée” dlatego, że pod pojęciem tym rozumiemy „taki ustrój państwowy, w którym parlament sprawuje w szerokim zakresie bezpośrednią gestię w dziedzinie administracji państwowej i wymiaru sprawiedliwości, albo też może w każdym czasie poszczególne sprawy z tej dziedziny przejąć do swej bezpośredniej gestii”¹⁷. Jeśli zatem pod kątem widzenia tak rozumianego pojęcia „Régime d'Assemblée” spojrzemy na ustrój państwowy BRL, to — mimo szczególnego usytuowania Zgromadzenia Ludowego w całokształcie organów państwowych i szczególnego zakresu jego władzy — stwierdzić możemy z całą pewnością, że ustroju tego nie da się określić tym pojęciem. Suwerenna pozycja Zgromadzenia i jego charakter „piastuna pełni władzy państwowej” to jeszcze nie „Regime d'Assemblée”. Nawet przy konstytucyjnym zagwarantowaniu jego zwierzchnictwa i atrybutu wykonywania wszystkich praw wynikających z suwerenności ludu Zgromadzenie Ludowe nie sprawuje bezpośredniej gestii w dziedzinie rządów, administracji lub wymiaru sprawiedliwości; gestii, którą można by uznać za funkcję dostatecznie szeroką, aby nie była czymś wyjątkowym w stosunku do innych funkcji tego parlamentu¹⁸. Dlatego też, reasumując, możemy stwierdzić, iż z faktu uplasowania Zgromadzenia Ludowego BRL w pozycji organu suwerennego i nadania mu charakteru „piastuna pełni władzy państwowej” nie wynika bynajmniej, że ma ono samo wykonywać „wszystkie władze” w państwie lub że może ono w każdej chwili

miejscu odnotować, że Bastid — w odróżnieniu od innych autorów (np. M. Duvergera) — twierdzi, że instytucje ustrojowe Szwajcarii są przykładem „rządów zgromadzenia”. Przeciwko tej tezie Bastida wystąpił znawca szwajcarskiej praktyki konstytucyjnej — Adrian Robinet de Clerry, w pracy *Le Gouvernement d'Assemblée et la Suisse*, zawartej w: *Revue de droit suisse* t. 81, Bâle 1962.

¹⁶ Jak stwierdza S. Rozmaryn, *Le Régime ...*, op. cit. Powołane studium prof. S. Rozmaryna stanowi istotne novum w interesującej nas tu kwestii, a to głównie z uwagi na określenie „heurystycznie wartościowego” — aby użyć wyrażenia autora tej pracy — pojęcia „Regime d'Assemblée oraz z uwagi na szerokie wyjaśnienie poszczególnych składników tego pojęcia, co w konsekwencji pozwala na „odgraniczenie tego ustroju od niektórych innych regimów, które w nauce, a zwłaszcza w języku dziennikarzy i polityków, niekiedy podciągane bywają niesłusznie pod to pojęcie”.

¹⁷ S. Rozmaryn, *ibidem* (pokręślenie K. G.).

¹⁸ Tak również S. Rozmaryn odnośnie do Sejmu PRL; *ibidem*.

„wywołać” do swej bezpośredniej gestii każdą indywidualną sprawę wchodzącą w zakres działania innego organu państwowego¹⁹.

5. Trzeba jednak gwoli prawdy powiedzieć, że w socjalistycznej doktrynie prawa państwowego spotkać można odmienny od naszego pogląd w tej kwestii. Pogląd, który naszym zdaniem zbliżony jest do koncepcji „Regime d'Assemblée”. Niektórzy znawcy socjalistycznego prawa państwowego, w tym także niektórzy konstytucjoniści bułgarscy są zdania, że najwyższy organ przedstawicielski z racji swej zwierzchniczej pozycji i sprawowania pełni władzy państwowej, może mocą swej decyzji przejmować do swej bezpośredniej gestii poszczególne sprawy należące w myśl Konstytucji (lub ustaw) do właściwości innych organów państwowych — głowy państwa, rządu i innych naczelnych organów administracji państwowej, rad terenowych itp.²⁰ W bułgarskiej literaturze prawa państwowego stanowisko takie reprezentuje zwłaszcza B. Spasow, który — przy okazji wyjaśniania istoty prawnej kompetencji Prezydium Zgromadzenia Ludowego — pisze:

¹⁹ W tym miejscu podkreślić należy, że pojęcie „Regime d'Assemblée” nie stanowi adekwatnego instrumentu dla określenia istoty ustroju politycznego nie tylko BRL, ale także wszystkich pozostałych krajów socjalistycznych. Bowiem, mimo istniejących, niekiedy dość znacznych różnic w ukształtowaniu konkretnych instytucji ustrojowo-prawnych, podstawowe założenia ustrojowe tych państw są identyczne. Stąd też twierdzimy, mając na widoku przedstawiony wyżej obraz „rządów zgromadzenia”, że wysuwana dość powszechnie w literaturze jugosłowiańskiej teza, jakoby jugosłowiański ustrój państwowy (pod rządem konstytucji z 1953 r.) można było kwalifikować jako „gouvernement d'assemblée”, jest wątpliwa. Wprawdzie autorzy jugosłowiańscy używają terminu „Regime d'Assemblée” w innym znaczeniu niż przyjęte w naszych rozważaniach (por. np. J. Djordjevic, *La Jugoslavie, Démocratie Socialiste*, Paris 1959, s. 118—134, tenże: *Drustveno...*, op. cit., s. 122—123; J. Stefanovic, *Ustavno pravo FNR Jugoslavie i komparativno*, t. II, Zagreb 1956, s. 55; R. Łukic, *Teorija države i prava*, t. I, Beograd 1959), niemniej jednak — jak zresztą sami przyznają — funkcje wykonawcze (tzw. polityczno-wykonawcze i ściśle administracyjne) poruczone były odrębnym od Związkowej Skupsztiny Ludowej organom (Prezydent, Związkowa Rada Wykonawcza, Sekretariaty Stanu itd.), o kompetencji określonej konstytucyjnie lub ustawowo, a Skupsztina nie mogła tej kompetencji zmieniać inaczej jak w trybie odpowiedniej zmiany konstytucji lub ustaw. Zasady te w całej pełni podtrzymała także nowa konstytucja Jugosławii z 7 IV 1963 r. (por. na ten temat nasz artykuł, *Projekt nowej konstytucji jugosłowiańskiej*, *Prawo i Życie*, nr 25).

²⁰ Stanowisko takie reprezentują np. autorzy radzieckiego podręcznika prawa państwowego krajów demokracji ludowej, wydanego w Moskwie w 1957 r.; omawiając zakres władzy parlamentów tych państw piszą oni: „Zgromadzenia ludowe mogą w zasadzie uczynić przedmiotem swego rozpatrzenia [priniat k'swojemu razsmotrieniju] dowolny problem przekazany do kompetencji odpowiedzialnego przed nimi i im podporządkowanego organu, co wynika z ich położenia jako nosicieli suwerenności ludowej”; zob. *Gosudarstwiennoje pravo zarubieżnych sotsjalistycznych stran*, Moskwa 1957, s. 107; podobnie A. G. Mozochina, op. cit., s. 167 i inne.

„Ratyfikowanie umów międzynarodowych Konstytucja nasza porucza Prezydium Zgromadzenia Ludowego. Ale stąd jeszcze nie wynika, że któraś z tych umów nie może być ratyfikowana przez samo Zgromadzenie Ludowe. Jako najwyższy organ państwowy, Zgromadzenie Ludowe może bowiem decydować w sprawach wchodzących w zakres kompetencji innych organów władzy państwowej”²¹ (podkreślenie K. G.). Trudno byłoby zgodzić się z tym stanowiskiem. Nasza odpowiedź na pytanie: czy Zgromadzenie Ludowe BRL może z racji swego zwierzchniczego stanowiska „wywoływać” do swej bezpośredniej gestii poszczególne sprawy wchodzące w zakres kompetencji innych organów państwowych, jest negatywna²². Żaden bowiem przepis Konstytucji nie przyznaje Zgromadzeniu takiego uprawnienia, o jakim pisze Spasow. Inaczej mówiąc, nie podobna uznać, że Zgromadzenie Ludowe mogłoby w każdym indywidualnym wypadku zmieniać Konstytucję w innym trybie niż przewidziany w art. 99, tzn. inaczej niż w drodze ustawy uchwalonej przy zachowaniu szczególnych wymogów²³.

Tak przedstawia się sprawa według Konstytucji BRL, ale nie inaczej wygląda ona i w świetle bułgarskiego ustawodawstwa zwykłego. Zasady dotyczące kompetencji innych organów państwowych, ustalone w ustawach zwykłych, wiążące są zarówno dla Zgromadzenia ludowego, jak i wszystkich innych organów państwowych, dopóki nie będą zmienione przez ustawę lub akt jej równorzędny (w postaci tzw. dekretu normatywnego, tj. dekretu z mocą ustawy). Suwerenność Zgromadzenia Ludowego nie upoważnia go bowiem do udzielania sobie dyspensy, ani od ścisłego stosowania Konstytucji, ani od przestrzegania obowiązujących ustaw, dopóki te akty (Konstytucja, ustawa) nie będą zmienione w odpowiednim trybie²⁴. Inaczej mówiąc, przymioty suwerenności i „pełnowładztwa”

²¹ B. Spasow, *Drżawno prawo...*, op. cit., s. 258. W tym duchu wypowiada się także Spasow (charakteryzując Zgromadzenie Ludowe jako „korporację pracującą”) w pracy *Razwitije i usywyrszenstwyanije na predstavitelnite organi w NR Bylgarija*, Sofija 1962, s. 17—21.

²² Podkreślmy raz jeszcze, że nie idzie nam tu o wypadki możliwej zmiany konstytucji lub ustawodawstwa (a więc ogólnej zmiany kompetencji), lecz o przyjęcie danej indywidualnej sprawy bez zmiany ogólnej — konstytucyjnej lub ustawowej — kompetencji danego organu państwowego.

²³ Nic zatem dziwnego, że stanowisko Spasowa jest w bułgarskiej literaturze prawniczej raczej odosobnione. Większość autorów bułgarskich jest zdania, że Zgromadzenie Ludowe może dokonywać zmian w zakresie działania innych organów państwowych, ale tylko poprzez ogólną zmianę kompetencji tych organów, tj. tylko w drodze uprzedniej zmiany odpowiednich postanowień konstytucji czy też ustaw; por. np. A. Angelow, *Woprosite na zakonnostta w Konstitucijata na NR Bylgarija*, w: *Prawni problemi na Konstitucijata na NR Bylgarija*, »Sofija 1958, s. 147 i nast.; M. Genowski i D. Dimitrow, *Osnowi na drżawata i prawoto*, t. I, Sofija 1957, s. 264, oraz G. Żelew, op. cit., s. 27.

²⁴ Tak również pod adresem Sejmu PRL S. Rozmaryn, *Régime d'Assemblée*,

Zgromadzenia Ludowego nie oznaczają, iż organ ten może wbrew regułom Konstytucji lub ustaw zwykłych przejmować do swej bezpośredniej gestii spraw, które Konstytucja lub ustawy przekazują do właściwości innych organów państwowych. Nie należy wszak zapominać o tym, że socjalistyczne prawo konstytucyjne, a więc bułgarskie także, odrzucając koncepcję podziału władz, uznaje ścisły, konstytucyjny i ustawowy, podział kompetencji pomiędzy poszczególne organy państwowe. Organy te posiadając odpowiednie uprawnienia — nabyte wprawdzie z woli Zgromadzenia Ludowego — wykonują swe kompetencje samodzielnie, a nie na jego każdorazowe zlecenie. Oznacza to, że ustalona w ten sposób zasada kompetencyjności organów państwowych musi być, pod groźbą naruszenia zasady praworządności, przestrzegana przez wszystkie organy państwowe z „nosicielem pełni władzy państwowej” łącznie. Przejmowanie jakichkolwiek zadań wchodzących w zakres kompetencji danego organu państwowego przez inny organ państwa byłoby z jednej strony równoznaczne z naruszeniem tej zasady²⁵, z drugiej zaś, takie „wywoływanie” — *via facti* — przez Zgromadzenie Ludowe do swej bezpośredniej gestii spraw, które przepisy prawa przekazują do kompetencji innych organów państwa, zbliżałoby ustrój BRL do struktury konstytucyjnej opartej na zasadach „Regime d'Assemblée”, a ta struktura, jak wskazywaliśmy, zgodnie z obowiązującą Konstytucją nie ma w Bułgarii zastosowania.

Krytykowany wyżej pogląd pozostaje w ścisłym związku z innym jeszcze, również naszym zdaniem niesłusznym twierdzeniem, jakie spotkać można niekiedy w bułgarskiej — i nie tylko bułgarskiej — doktrynie prawa państwowego, gdy podejmuje ona próbę określenia pojęcia zwierzchnictwa najwyższego organu przedstawicielskiego. Jest to mianowicie twierdzenie, jakoby zwierzchnictwo Zgromadzenia Ludowego było „absolutne”, a jego kompetencje „prawnie nieograniczone i nie ograniczalne”. I tak np. M. Genowski w jednej ze swych prac pisze: „Władze zwierzchnictwo Zgromadzenia Ludowego jest absolutne”; podobnie Spasow: „Pełnowładztwo Zgromadzenia Ludowego jest nieograniczone i nieograniczalne”²⁶.

tenże; *Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych*, Państwo i Prawo 1962, z. 12, oraz A. Burda i R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1959, s. 299. Również w większości opracowań radzieckich przeważa w tej materii pogląd zbliżony do naszego; zob. np. B. N. Topornin, *Wysszyje organy gosudarstwiennoj własci jewropiejskich stran narodnoj diemokratii*, Moskwa 1962, s. 95 i nast., A. I. Lepioszkin (i inni), op. cit., t. II, s. 432—433.

²⁵ Jak słusznie zauważa A. Angelow, op. cit., s. 147.

²⁶ Zob. M. Genowski, op. cit., s. 253; B. Spasow, *Razwitiye ...*, op. cit., s. 18—19, tenże, *Ukazite na prezidiuma na Narodnoto Sybranje*, Sofija 1958, s. 21. Takie również stanowisko zajmuje w literaturze węgierskiej P. Beér, który — charakteryzując sytuację prawną Zgromadzenia Państwowego WRL — pisze: „Kompetencje Zgromadzenia Państwowego są pod względem prawnym nieograniczone i nie mogą

Argumenty, na podstawie których staraliśmy się wykazać niesłuszność poglądu doszukującego się w zwierzchnictwie parlamentu socjalistycznego tytułu do uznania tegoż za organ „wszechkompetentny”, są — naszym zdaniem — w pełni przydatne także i w tym wypadku, tj. gdy poddajemy krytyce stanowisko tych znawców bułgarskiego prawa państwowego, którzy z faktu konstytucyjnego usytuowania Zgromadzenia Ludowego w pozycji organu suwerennego i nadania temu organowi charakteru organu „pełnowładczego” wyciągają wniosek, iż jego zwierzchnictwo jest „absolutne” lub że kompetencje tego organu są „prawnie nieograniczone i nieograniczalne”. Nie ma zatem żadnej potrzeby powtarzania tych argumentów po raz drugi. Na zakończenie dodajmy tylko, że argumenty te są w pełni użyteczne także i w tym wypadku, gdyż naszym zdaniem obydwie te stanowiska są tylko dwoma różnymi przejawami tego samego nieporozumienia, które jest z kolei wynikiem braku ściśle sprecyzowanego w bułgarskiej teorii prawa państwowego, pojęcia „suwerenność parlamentu socjalistycznego”. Istotą zaś tego nieporozumienia jest przesadne, nieadekwatne zarówno w stosunku do odpowiednich norm konstytucyjnych, jak i do rzeczywistości ustrojowej, pojmowanie zwierzchności Zgromadzenia Ludowego. W konsekwencji prowadzi to niemal że do fetyszyzowania zasady suwerenności najwyższego organu państwowego. Posługując się słowami E. Coke'a (zawartymi w jego — *Furth Institute*) który oceniał swego czasu poglądy swych rodaków na zagadnienie suwerenności parlamentu angielskiego, można by powiedzieć, że również niektórzy teoretycy socjalistycznego prawa państwowego określają suwerenność parlamentu socjalistycznego „figurą retoryczną nieco przesadną: wszechpotęga parlamentu”. Owe dążenia wspomnianych teoretyków do interpretowania przepisów Konstytucji sytuujących Zgromadzenie w pozycji organu suwerennego i przyznających mu charakter „piastuna pełni władzy państwowej”, jako przepisów ustalających „wszechkompetencję” Zgromadzenia, „absolutne zwierzchnictwo Zgromadzenia”, i w konsekwencji określających jego kompetencje jako „nieograniczone i nieograniczalne”, są chyba wystarczającym potwierdzeniem słuszności naszych uwag krytycznych.

6. Jesteśmy zdania, że również treść norm konstytucyjnych regulujących zakres kompetencji Zgromadzenia Ludowego nie pozwala formułować tego rodzaju poglądów czy choćby tylko pojedynczych stwierdzeń.

Wskazaliśmy już wyżej, że sprawa „pełnowładztwa” Zgromadzenia

być ograniczane” zob. J. Beér, *O rabotie gosudarstwiennogo Sobranija Wiengierskoj Narodnoj Riespubliki*, Obzor wiengierskiego prawa 1959, z. 9; zob. słuszną krytykę tego poglądu przeprowadzoną z bliskiego nam stanowiska w cytowanej pracy (s. 95) Topornina. Por. też ciekawe rozważania A. I. Lepioszkina, ujęte jednakże w szerszym aspekcie „nieograniczoności” i „nieograniczalności” władczych działań organów państwa socjalistycznego (op. cit., s. 279).

Ludowego nie może być odrywana od zagadnienia zakresu kompetencji tego organu. Wiadomo bowiem, że „potestas” każdego organu państwowego przejawia się zawsze w jego kompetencjach. Mimo to jednak kompetencje Zgromadzenia Ludowego są tylko środkiem, za pomocą którego wyrażane jest jego „pełnowładztwo”. Daje temu wyraz Konstytucja, między innymi w cytowanym już art. 15, zdanie drugie. Przytaczając in extenso tekst tego artykułu zwracaliśmy, w ślad za nauką bułgarską, uwagę na to, że Konstytucja BRL nadaje Zgromadzeniu Ludowemu charakter „piastuna pełni władzy państwowej”, lecz jednocześnie czyni zastrzeżenie: „o ile poszczególne funkcje nie wchodzą, z mocy Konstytucji, w zakres kompetencji innych podległych mu organów władzy i administracji państwowej”. W pełni zgadzam się ze stanowiskiem autorów bułgarskich gdy piszą oni, że zastrzeżenie to przyczyniać się może do niewłaściwego interpretowania „rzeczywistego sensu” tych postanowień Konstytucji, że może ono zwłaszcza rodzić przypuszczenie, iż ześrodkowanie władzy państwowej w rękach Zgromadzenia wcale nie jest pełne, lecz przeciwnie, iż Zgromadzenie dzieli swą władzę zwierzchnią z innymi organami państwa²⁷. Przypuszczenie takie byłoby jednak oczywiście błędne, gdyż zgodnie z intencją ustawodawcy konstytucyjnego BRL druga część art. 15 ma na widoku nie „pełnowładztwo” Zgromadzenia Ludowego, lecz generalny zakres jego kompetencji. Zatem „rzeczywisty sens” cytowanego tekstu Konstytucji powinien być odczytany w sposób następujący: kompetencje Zgromadzenia Ludowego zasięgiem swym nie obejmują tych spraw z różnych dziedzin życia państwowego, które z mocy Konstytucji wchodzą w zakres kompetencji pozostałych naczelnych organów państwowych. Jeśli tak odczytamy tekst rozważanego przepisu, to może okazać się, że nie jest on niezbędny, zwłaszcza wobec bliższego określenia zasięgu kompetencji Zgromadzenia Ludowego w innych artykułach Konstytucji.

Takie stanowisko reprezentowane jest przez niektórych autorów bułgarskich. Twierdząc, że przepis ten jest niepotrzebny, i wobec nieporozumień, jakie mogą powstawać przy jego interpretacji, proponują oni usunięcie powołanego ustępu art. 15 (zdanie drugie) z tekstu Konstytucji²⁸. Stanowisko to wydaje się skrajne i dlatego niesłuszne, bowiem w wyniku realizacji tej propozycji nastąpiły przysłowiowe „wylanie dziecka wraz z kąpielą”. Usunięcie niefortunny sformułowanego tekstu — który przecież można określić bardziej precyzyjnie — równałoby się w tym wypadku wyrugowaniu bardzo ważnej naszym zdaniem zasady prawnej; ważnej przede wszystkim z punktu widzenia suwerenności Zgromadzenia Ludowego. Omawiany przepis ma bowiem istotne znaczenie dlatego, że z jednej strony stanowi rozgraniczenie kompetencji

²⁷ Zob. B. Spasow, A. Angełow, op. cit., s. 188—189.

²⁸ Tak G. Żelew, op. cit., s. 28; B. Spasow, A. Angełow, op. cit., s. 185.

Zgromadzenia Ludowego i innych naczelných organów państwowych²⁹, z drugiej zaś — jednocześnie — ustanawia zasadę domniemania kompetencji Zgromadzenia Ludowego. Nie można wszak zapoznawać faktu, iż rola ustrojowa Zgromadzenia Ludowego jako najwyższego wyraziciela woli ludu stwarza domniemanie prawne na rzecz kompetencji Zgromadzenia, czego konsekwencją jest ogólne określenie — w wypadku art. 15 zdanie drugie — zakresu jego działania. Z punktu widzenia zwierzchności Zgromadzenia Ludowego jest to więc okoliczność o dużym znaczeniu, gdyż w ten sposób powstaje prawna możliwość rozszerzenia kompetencji Zgromadzenia poza zakres określony innymi przepisami Konstytucji³⁰, rzecz jasna, po spełnieniu warunku ogólnego, na którym opiera się sama idea domniemania kompetencji na rzecz jakiegoś organu państwowego. A co w tym wypadku oznaczałoby: jeśli jakieś sprawy, z zakresu działania naczelných organów państwowych, nie wchodzą z mocy wyraźnego postanowienia prawa w zasięg kompetencji wspomnianých organów, to w sprawach tych organem „właściwym” jest Zgromadzenie Ludowe.

Kwestia konstytucyjnego uregulowania zakresu kompetencji Zgromadzenia Ludowego nie sprowadza się jednakże — co zresztą implicite wynika z dotychczasowych naszych rozważań — do zakotwiczenia w Konstytucji BRL zasady domniemania kompetencji Zgromadzenia Ludowego. Inaczej mówiąc, zasada domniemania prawnego na rzecz kompetencji Zgromadzenia nie jest jedynym sposobem określenia zasięgu działania parlamentu bułgarskiego. Bułgarska ustawa zasadnicza zawiera bowiem, prócz postanowień art. 15 (zdanie drugie), szereg innych norm, określających bardziej szczegółowo zakres kompetencji Zgromadzenia³¹. Zgodnie z tymi normami na zakres ten składają się w szczególności: dokonywanie zmian w poszczególných przepisach (jak i całego tekstu) Konstytucji; ustawodawstwo; uchwalanie budżetu państwa i narodowych planów gospodarczych, powoływanie naczelných organów państwowych (Prezydium Zgromadzenia Ludowego, Rady Ministrów. Sądu Najwyższego oraz Generalnego Prokuratora); decydowanie o ustanowieniu nowych naczelných organów administracji państwowej, jak i o znoszeniu, łączeniu lub przemianowywaniu już istniejących; kontrola rządu i innych organów państwowych; decydowanie o prze-

²⁹ Tak A. Angelow, op. cit., s. 145—146.

³⁰ Podobne jak w Konstytucji BRL, uregulowanie zakresu kompetencji parlamentu spotkać można także w wielu innych konstytucjach państw socjalistycznych; konstytucje te poza ustaleniem ogólnego zakresu działania najwyższego organu przedstawicielskiego i ustalenia zasady domniemania kompetencji tego organu określają również bardziej szczegółowo zakres działania parlamentu; por. art. 31 w związku z art. 14 Konstytucji ZSRR; art. 40—49 Konstytucji CSRS; art. 164 i inne Konstytucji FSRJ.; art. 63 Konstytucji NRD; § 10 Konstytucji WRL.

³¹ Zob. zwłaszcza art. 17 Konstytucji BRL.

prowadzeniu referendum ludowego; rozstrzygnięcie najistotniejszych spraw z zakresu stosunków międzynarodowych BRL itp. Treść przepisów Konstytucji regulujących zakres działania Zgromadzenia Ludowego potwierdza naszą tezę, że bułgarski ustawodawca konstytucyjny wyraźnie uzależnił charakter i zakres kompetencji najwyższego organu przedstawicielskiego od jego roli ustrojowej i miejsca, jakie organ ten zajmuje w całym organizmie państwowym. Innymi słowy, charakter i zakres kompetencji Zgromadzenia Ludowego dostosowane zostały do zwierzchniej pozycji Zgromadzenia Ludowego i jego charakteru — „piastuna pełni władzy państwowej”, do jego roli ustrojowej — najwyższego wyraziciela woli i interesu całego ludu pracującego BRL urzeczywistniającego suwerenne prawa tego ludu.

Jak się wydaje całość naszych dotychczasowych rozważań zarysowuje dostatecznie jasno sylwetkę Zgromadzenia Ludowego jako „zgromadzenia suwerennego”, sylwetkę organu o swoistych rysach ustrojowych, wyróżniających je wyraźnie spośród wszystkich innych organów państwowych BRL. Rozważania te, sądzimy, dają także dostateczną podstawę do operowania pojęciem „suwerenność Zgromadzenia Ludowego BRL”, i — szerzej — „suwerenność parlamentu socjalistycznego”, które to pojęcie jako bardziej ogólne pozwala jednym słowem niejako, lapidarnie, a mimo to, adekwatnie wyrazić sytuację prawną i rolę ustrojową parlamentu w państwie socjalistycznym.

UN DES PROBLÈMES DE LA CONSTITUTION DE LA BULGARIE (DU PRINCIPE DE LA SUPRÉMATIE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE)

Résumé

L'article concerne un des problèmes-clefs du régime politique de la République Populaire Bulgare — le principe de la souveraineté de l'Assemblée Nationale (parlement). L'auteur démontre, que la constitution de la R.P.B. a admis le principe de plein pouvoir de l'organe suprême représentatif, comme principe législatif du régime, ce qui est exprimé dans la teneur de l'art. 15 de cette constitution. Le législateur de la constitution de la R.P.B. prenait appui sur l'assomption, que la réalisation du principe de souveraineté du peuple peut s'effectuer surtout grâce à l'institution d'un système complet de représentations politiques de la population de travailleurs, qui occuperaient une position supérieure à tous les éléments de l'organisation de l'Etat. Il est donc compréhensible que la suprême représentation politique de toute la nation (l'Assemblée Nationale) — dont le plein pouvoir s'appuie sur la volonté de tous les électeurs — possède une position supérieure non seulement aux organes de représentation locale, mais aussi à tous les autres organes de l'Etat.

L'auteur explique en suite la teneur du principe de souveraineté de l'Assemblée Nationale et démontre que la souveraineté du parlement bulgare fait, qu'il est un organe supérieur aux autres organes d'Etat; l'ainsi nommée Présidence de l'Assemblée Nationale exécutant entre autres les fonctions „de chef d'Etat”, le gouvernement (organe suprême de l'administration de l'Etat), la Cour Suprême

et le Procureur General de la République. Tous ces organes sont appelés par le parlement, lui sont soumis et c'est devant lui qu'ils sont responsable de leur politique. L'auteur souligne également qu'une des preuves de la supériorité de l'Assemblée Nationale est aussi constituée par la sphère de ses compétences, et surtout par sa compétence unique s'il agit de voter ou de modifier la constitution, voter des règlements législatifs et décider de leur conformité à la constitution ainsi que de la sphère des compétences de contrôle — l'Assemblée Nationale contrôle l'activité de tous les autres organes d'État et surtout des organes suprêmes mentionnés ci-dessus.

L'auteur prouve également que le principe de souveraineté du parlement socialiste, ainsi conçu, diffère d'une manière essentielle de toutes les conceptions de suprématie du parlement, formulées par la doctrine constitutionnelle bourgeoise. La différence revient à ce que — si les conceptions bourgeoises conçoient le parlement comme indépendant des électeurs — la formule constitutionnelle de la doctrine socialiste concernant la supériorité du parlement, s'appuie sur la dépendance des corps représentatifs de leurs électeurs. Comme dernier point l'auteur définit la teneur du concept constitutionnel de la „plénitude de pouvoir de l'Assemblée Nationale", et démontre à cette occasion, que ce concept ne doit pas être indentifié au concept de l'ainsi nommé „Régime d'Assemblée".