

ARTYKUŁY

JERZY STEMBROWICZ I TADEUSZ SZYMCZAK

GŁOWA PAŃSTWA W SYSTEMIE SOCJALISTYCZNYM (NACZELNE ORGANY TYPU PREZYDIALNEGO I PREZYDENT REPUBLIKI)*

UWAGI WSTĘPNE

Autorzy, zdając sobie sprawę z ograniczonych możliwości, jakie stwarza artykuł, postanowili przedstawić wybrane zagadnienia, które — ich zdaniem — obejmują węzłowe problemy instytucji naczelnego organu typu prezydialnego i prezydenta we współczesnych państwach socjalistycznych. Praca nad przedstawionym tematem napotykała wiele trudności związanych z brakiem odpowiednich materiałów i szczupłością literatury obrazującej praktykę poszczególnych państw.

Osobnym zagadnieniem jest kwestia ustalenia terminologii uwzględniającej istniejące pod tym względem rozbieżności w przepisach poszczególnych państw. Podobna sytuacja panuje również w literaturze przedmiotu. Wystarczy zacytować kilka znajdujących się w obiegu terminów na oznaczenie np. organów odpowiadających naszej Radzie Państwa. Na przykład: „stały organ naczelnego organu przedstawicielskiego”; „prezydium naczelnego organu przedstawicielskiego (czasami parlamentu)”; „organy prezydialne i im podobne (albo „analogiczne do nich”); „prezidia i organy analogiczne naczelnym organom przedstawicielskim”; „kolegialny prezydent”; kolektywny prezydent”; „kolegialna głowa państwa (czasami „kolektywna”)”; „indywidualna głowa państwa”; „naczelny (ale nie najwyższy) organ władzy państwowej” itp.

Z uwagi na to, że nie wydaje nam się możliwe przedstawienie określenia, które uwzględniałoby wszystkie występujące różnice i jednocześnie obejmowałoby w równej mierze omawiany organ kolegialny, jak i instytucję prezydenta, wprowadziliśmy następujące określenie: „naczelny organ typu prezydialnego i prezydent”. Posługiwanie się wyłącznie terminem „kolegialna głowa państwa” na określenie prezydium parlamentu czy Rady Państwa nie wydaje nam się również w pełni zadowalające, albowiem funkcje głowy państwa stanowią jedynie część kompetencji wymienionych organów nie decydujących tylko o ich obli-

* Niniejszy artykuł jest skrótem referatu przedstawionego na Zjeździe Katedr Prawa Państwowego w Poznaniu w dniu 24 kwietnia 1964 r.

czu. Zdajemy sobie sprawę z umowności przedstawionego rozwiązania. W związku z tym wymienione określenie nie odnosi się do podobnych z nazwy organów wewnętrznych parlamentów (np. prezydium Sejmu PRL).

Referat nasz nie obejmuje zagadnień związanych z reprezentacją państwa w stosunkach międzynarodowych, jak również nie podejmujemy problematyki organów typu prezydialnego republik związkowych. Praca ogranicza się do europejskich państw socjalistycznych.

1. WPROWADZENIE

W państwach socjalistycznych instytucja jednoosobowej głowy państwa, nawiązująca historycznie do systemu parlamentarnego, występuje z reguły jako urządzenie przejściowe, wyjątkowo jako instytucja stała (Czechosłowacja). W europejskich państwach socjalistycznych najczęściej mamy do czynienia z kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu osobowym organem kolegialnym., który wśród różnorodnych funkcji stanowiących bądź jego wyłączną kompetencję, bądź też należących do zakresu uprawnień parlamentu, lecz wykonywanych przez ten organ kolegialny w zastępstwie parlamentu między jego sesjami (a niekiedy, gdy ten nie obraduje) — pełni również funkcje wykonywane tradycyjnie przez głowę państwa. Organ ten, składający się wyłącznie lub przeważnie spośród członków parlamentu i podporządkowany mu w całej działalności, nazywa się zależnie od państwa, w Polsce — Rada Państwa, w Bułgarii — Prezydium Zgromadzenia Ludowego, w NRD i w Rumunii — także Radą Państwa, na Węgrzech — Prezydium Ludowej Republiki, a w ZSRR — Prezydium Rady Najwyższej.

Spośród różnorodnych funkcji należących do kompetencji tego organu należy wymienić dwie ich grupy, które świadczą o charakterystycznej pozycji prawnej tego organu w systemie państw socjalistycznych. Do pierwszej zaliczyć należy owe kompetencje wykonywane w zastępstwie parlamentu: przede wszystkim wydawanie aktów z mocą ustawy, powoływanie i odwoływanie członków rządu oraz pozbawienie członka parlamentu nietykalności (dwie ostatnie kompetencje nie stosują się do Rady Państwa NRD), do drugiej — kompetencje przysługujące w innych państwach głowie państwa: poza reprezentacją państwa przede wszystkim uprawnienia w dziedzinie stosunków międzynarodowych, w szczególności ratyfikowanie umów międzynarodowych, powoływanie i odwoływanie członków rządu (alternatywnie z parlamentem — patrz wyżej), prawo łaski itd. — z wyłączeniem jednak właściwych systemowi parlamentarnemu środków oddziaływania na parlament, jak np. prawa rozwiązania izby¹ czy prawo weta ustawodawczego. Kompetencje właściwe głowie

¹ Co prawda Prezydium Rady Najwyższej ZSRR ma obowiązek rozwiązać Radę Najwyższą w razie nie do przewidzenia różnicy zdań między Radą Związku a Radą Narodowości oraz rozpisać nowe wybory (art. 47 konstytucji).

państwa, choć są cechą charakterystyczną omawianego organu, nie decydują o jego obliczu, zważywszy, że najistotniejsza z nich: — powoływanie i odwoływanie członków rządu — jest wykonywana w zastępstwie parlamentu, będąc przede wszystkim uprawnieniem parlamentu, na ogólny zaś obraz istotny wpływ mają i inne różnorodne funkcje, z których oprócz wymienionych podkreślić należy zwierzchni nadzór nad systemem terenowych organów przedstawicielskich. Okoliczność, że wymieniony organ kolegialny powołany został do pełnienia szeregu różnorodnych funkcji, z których niektóre tylko należą do tradycyjnych uprawnień głowy państwa — sprawia, że spotykamy go, choć w nieco innej roli i w tych państwach, które zachowują instytucję prezydenta. Myślimy tu o Prezydium Zgromadzenia Narodowego według Konstytucji czechosłowackiej z 1960 r., nawiązując zresztą do podobnej instytucji według Konstytucji z 1948 r.², które sprawuje kierownictwo działalnością parlamentu i zastępuje — z pewnymi ograniczeniami — Zgromadzenie Narodowe, a w razie opróżnienia stanowiska prezydenta Republiki powołuje i odwołuje członków rządu.

Instytucję prezydenta i kolegialnego organu prezydzialnego spotykamy również w Polsce w latach 1944—1946 w osobach przewodniczącego, a później prezydenta Krajowej Rady Narodowej (działającego z mocy ustawy z 11 września 1944 r. jako głowa państwa) i Prezydium KRN.

Powierzenie w państwach socjalistycznych kolegialnemu organowi wyłonionemu lub powoływanemu przez parlament funkcji wykonywanych gdzie indziej przez jednoosobową głowę państwa jest oryginalnym i obecnie powszechnym, z wyjątkiem Czechosłowacji i Jugosławii, zjawiskiem w europejskich państwach socjalistycznych³. Funkcje owego kolegialnego organu obok tradycyjnych kompetencji głowy państwa dotyczą wielu innych zagadnień. Funkcje te wykazują z jednej strony jego zwierzchnie uprawnienia w stosunku do naczelnych organów administracji i innych organów państwowych (sądownictwa, prokuratorskich,

Jest to jednak kompetencja Prezydium ściśle określona przepisami konstytucji i nie pozwalająca na dowolność działania. Ponadto Prezydium nie działa tu na skutek konfliktu między parlamentem a rządem — jak w układzie tradycyjnym, lecz dla rozstrzygnięcia różnicy zdań wynikłych w łonie parlamentu związkowego z racji jego wielonarodowej struktury. Kompetencja ta nie była dotąd wykonana.

² Tak jak to ostatnie zdradzało podobieństwo do Komisji Wykonawczej parlamentu według konstytucji z 1920 r. Por. I. Szymczak *Zmiany konstytucyjne w organach państwowych w Czechosłowacji*, Zeszyty Naukowe UŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, z. 22, Prawo, Łódź 1961, s. 42.

³ Choć — jak wiadomo — powołanie kolegialnego organu w szeregu państw demokracji ludowej było rezultatem ewolucji ustroju, poprzedzone bowiem było istnieniem instytucji jednoosobowej głowy państwa — prezydenta czy nawet w Rumunii króla, który abdykował 30 grudnia 1947 r.

kontroli państwowej), w szczególności zaś do terenowych organów przedstawicielskich, a z drugiej strony jego pełne podporządkowanie parlamentowi, prowadzące aż do pojmowania go w pewnym przynajmniej zakresie jako organu parlamentu⁴. Podkreślając oryginalny charakter tego naczelnego organu typu prezydialnego, właściwego państwu socjalistycznym — warto zwrócić uwagę na okoliczność, że — przy jego konstrukcji wykorzystano republikańską zasadę jednolitości (koncentracji) władzy państwowej wyrażonej w nowoczesnym państwie w systemie Konwencji rewolucji Francuskiej i w jakobińskiej konstytucji z 1793 r., odrzucających zasadę podziału władzy i jednostkową egzekutywę. Zerwanie z podziałem na władzę ustawodawczą i wykonawczą leżało u podstaw leninowskiej koncepcji władzy rad, przy której realizacji zniknęła jednoosobowa głowa państwa, zaś funkcje tradycyjnie przez nią wykonywane w takim zakresie, w jakim były one niezbędne dla państwa socjalistycznego — zostały przekazane innemu organowi. Pośrednim wzorem dla tego organu współcześnie istniejącego w państwach socjalistycznych stała się instytucja Prezydium Centralnego Komitetu Wykonawczego, działającego w ZSRR do czasu wejścia w życie konstytucji z 1936 r. Centralny Komitet Wykonawczy był zwierzchnim organem władzy państwowej Związku w okresie między zjazdami rad. Był wybierany przez zjazd i przed nim odpowiedzialny. Ponieważ pracował systemem sesyjnym, wybierał spośród swoich członków dla wykonywania zwierzchniej władzy między zjazdami rad i swoimi sesjami — stały organ w postaci Prezydium Centralnego Komitetu Wykonawczego. Prezydium to miało prawo rozstrzygać sprawy podległe kompetencji zjazdów, w tym pełnić także funkcje głowy państwa. Konstytucja z 1936 r. utrzymuje instytucję tzw. emanacji najwyższej i zwierzchniej władzy państwowej — w danym przypadku Rady Najwyższej — w postaci Prezydium Rady, z tym że wprowadza rozgraniczenie kompetencji Prezydium od kompetencji Rady Najwyższej (ściśle rzecz biorąc — część kompetencji, tzn. własnych uprawnień Prezydium). Kolegialne organy wykonujące funkcje głowy państwa w⁷ państwach socjalistycznych wykazują szereg wyraźnych podobieństw (nawet w nazwie) do Prezydium Rady Najwyższej ZSRR⁵, podobieństw, które jednak wymagają pewnego zróżnicowania; ujawniają, jak np. w przypadku praktycznej działalności polskiej Rady Państwa, obok analogii znaczne nawet różnice, nie pozostające bez wpływu na rzeczywistą pozycję tego organu w całości kształcie organów danego państwa.

⁴ Por. np. poglądy na Prezydium Rady Najwyższej w Związku Radzieckim, N. S. Miszin w pracy zbiorowej *Kurs sowiejskiego gosudarstwiennogo prawa* t, II, Moskwa 1962, s. 430—431.

⁵ Por. B. N. Topornin, *Wyższyje organy gosudarstwiennoj vlasti jewropejskich stran narodnoj demokrata*, Moskwa 1962, s. 185—186.

2. ORGAN NACZELNY TYPU PREZYDIALNEGO A NACZELNY ORGAN PRZEDSTAWICIELSKI

Organy naczelne typu prezydialnego są kolegialne, co wiąże się m.in. z okolicznością, że do ich zadań należy zastępowanie w pewnym stopniu naczelných organów przedstawicielskich, a więc funkcje szczególnie odpowiedzialne i o złożonej problematyce. Liczba członków tych organów jest różna, sięga ona od 17 członków polskiej i rumuńskiej Rady Państwa do 33 członków Rady Najwyższej ZSRR. Skład liczbowy tych organów umożliwia im nie tylko w wypadku państwa związkowego reprezentację republik i narodowości związku (**ZSRR**), lecz także we wszystkich państwach pozostałych reprezentację sił politycznych i środowisk społecznych, gospodarczych, kulturalnych itp., będącą jakby znacznie zmniejszonym odbiciem naczelnego organu przedstawicielskiego.

Członkowie organów typu prezydialnego są wybierani w zasadzie na okres kadencji naczelnego organu przedstawicielskiego, przedłużony o okres dzielący datę wygaśnięcia tej kadencji od daty wyboru nowego organu typu prezydialnego przez nowo obrany parlament, celem zachowania ciągłości istnienia organu naczelnego, tj. zwierzchniej władzy państwowej. Wybór naczelnego organu typu prezydialnego odbywa się przez naczelny organ przedstawicielski spośród jego członków (jednak nie wszędzie, o czym niżej) z tym, że organ wybierający ma prawo każdego czasu w toku kadencji odwołać wszystkich czy poszczególnych członków organu prezydialnego i wybrać na ich miejsce nowych. Utrata kwalifikacji członka parlamentu powoduje automatycznie utratę zdolności do piastowania stanowiska członka organu prezydialnego. Okoliczności wyboru, czasokresu sprawowania funkcji i odwołania członków naczelných organów typu prezydialnego prowadzą do nadania tym organom określenia „emanacji” parlamentu⁶ lub nawet do kwalifikowania ich jako organów przedstawicielskich czy pośrednio przedstawicielskich⁷.

Jeżeli chodzi o pierwsze określenie: emanacja parlamentu, to niewątpliwie wyjaśnia ono lapidarnie charakter organu z uwagi na jego skład, choć zastrzeżliśmy, że nie we wszystkich rozpatrywanych tu państwach organ typu prezydialnego składa się wyłącznie z członków parlamentu. W NRD mianowicie brak prawnego obowiązku powoływania Rady Państwa spośród członków Izby Ludowej (w wyniku pierw-

⁶ Por. np. B. Spasow i A. Angielow, *Gosudarstwiennoje pravo Narodnoj Respubliki Bołgarii*, Moskwa 1962, s. 273; także A. Burda i R. Klimowiecki, *Polskie prawo państwowe* 1958, s. 296.

⁷ Por. np. N. S. Miszin, op. cit., s. 41; W. Zakrzewski, A. Burda, R. Klimowiecki, *System organów państwowych w konstytucji PEL w: Zagadnienia prawne konstytucji PRL*, t. II, Warszawa 1954, s. 90; S. Włodyka *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w PRL* Warszawa 1963, s. 103, a także z zastrzeżeniami wyrażającymi się w określeniu Rady Państwa PRL, jako organu mającego „częściowo charakter pośrednio przedstawicielskiego” A. Burda, *Polskie Prawo państwowe*, s. 162 i 191.

szych wyborów z 1960 r. do Rady Państwa weszło 7 osób — na ogólną liczbę 24 — spoza grona deputowanych do Izby Ludowej). Jednak pojęcie emanacji, które — jak widać — nie wszędzie da się w pełni zastosować, nie wyczerpuje problemu więzi między organem wyborczym a wybieranym. Wydaje się, że chodzi tu również o inne formy związku między tymi dwoma organami państwowymi. Przejawiają się one mianowicie w powoływaniu i odwoływaniu członków organu typu prezydialnego kwalifikowaną większością głosów⁸ w odróżnieniu od powoływania i odwoływania rządu i jego poszczególnych członków, które odbywa się przy zastosowaniu zwykłej większości. Choć w systemie trwałej współpracy między partiami, uznającym przywódczą rolę partii komunistycznej (robotniczej), nie ma w praktyce parlamentarnej większego znaczenia problem zwykłej czy kwalifikowanej większości przy wyborze naczelných organów typu prezydialnego, tym niemniej odrębność regulacji procedury powoływania tych organów, w porównaniu z powoływaniem np. naczelných organów administracji (a także niekiedy i innych naczelných organów), służy podkreśleniu szczególnej więzi między organem typu prezydialnego a parlamentem. Innym objawem szczególnego związku między naczelnym organem typu prezydialnego a parlamentem jest uprawnienie organu prezydialnego (nie ma go Rada Państwa NRD) do pozbawienia nietykalności parlamentarnej członków parlamentu na wniosek organów sądowych lub ścigających złożony między sesjami⁹, lub nawet między posiedzeniami parlamentu¹⁰. Uprawnienie to jest m. in. szczególnie charakterystycznym wyrazem owego związku, jako że wkracza ono w autonomiczne sprawy parlamentu, do których zalicza się status prawny i przywileje członków parlamentu — zaś decyzje w sprawie pozbawienia nietykalności nie wymagają późniejszego zatwierdzenia parlamentu. W NRD, gdzie członkowie Rady Państwa mogą pochodzić spoza grona deputowanych do Izby Ludowej, a przeciwnie istnieje konstytucyjny obowiązek (art. 92 ust. 3) powoływania członków rządu spośród deputowanych — członkowie Rady Państwa korzystają z immunitetów i przywilejów deputowanych¹¹, co zrównuje pozycję prawną tych spośród nich, którzy nie są deputowanymi z pozycją przedstawicieli narodu. Stwarza to formę szczególnej więzi między nie tylko obu organami, lecz i ich członkami. Problem naczelnego organu typu

⁸ Np. w Polsce i w Bułgarii większością bezwzględną głosów (por. art. 47 ust. 3 Regulaminu Sejmu z 1957 r. i art. 33 Konstytucji bułgarskiej z 1947 r.), w NRD zaś odwołanie członka Rady Państwa może nastąpić tylko większością 2/3 ustawowej liczby deputowanych (art. 108 konstytucji znowelizowanej w 1960 r.).

⁹ Np. art. 58 Konstytucji ZSRR, art. 29 Konstytucji bułgarskiej.

¹⁰ Art. 16 ust. 3 Konstytucji PRL.

¹¹ Por. w szczególności Gesetz über die Anpassung von gesetzliche Bestimmungen an die Bildung des Staatsrates der DDR vom 4 X 1960 § 2 i § 3 (G. Bl. I, s. 532).

prezydialnego jako emanacji parlamentu prowadzi nas z kolei do ustosunkowania się do stanowiska, według którego omawiany organ jest organem przedstawicielskim lub pośrednio przedstawicielskim. Stanowisko to, nasuwa naszym zdaniem zastrzeżenia. Zasada wyborów bezpośrednich organów przedstawicielskich przyjęta w omawianych tu państwach socjalistycznych nadaje tym organom charakter jednolity. Tylko organy pochodzące z wyborów bezpośrednich (a także powszechnych, równych, tajnych) mogą być uznane za przedstawicielskie¹², co tłumaczyć można tym, że zbiorowa wola organu przedstawicielskiego powstaje przy udziale w *wszystkich* przedstawicieli wyborców, a nie tylko przy udziale wyłonionej przez samych przedstawicieli grupy reprezentacyjnej¹³. Proponowane określenie naczelných organów typu prezydialnego jako pośrednio przedstawicielskich można naszym zdaniem przyjąć jedynie dla podkreślenia pełnej zależności organu typu prezydialnego od parlamentu. W przeciwnym razie dopuszczalibyśmy się zacierania różnicy między omawianym organem a rządem — zważywszy, że rząd tam, gdzie jest powoływany przez naczelny organ typu prezydialnego — składa się w większości z członków parlamentu — niekiedy wyłącznie z nich — a w przypadku NRD musi składać się wyłącznie z deputowanych do Izby Ludowej.

Inną cechą charakteryzującą organy przedstawicielskie jest jawność, tzn. publiczność ich obrad — nie wymagająca zresztą uzasadnienia — czego nie obserwujemy w odniesieniu do organów naczelných typu prezydialnego pracujących w trybie niejawnym. Ta okoliczność również przemawia przeciwko przedstawicielskiemu charakterowi naczelných organów typu prezydialnego.

Przechodząc do porządku dziennego nad przedstawionymi różnicami — co do sposobu powoływania i co do trybu działania organów przedstawicielskich (naczelnego i terenowych) z jednej strony a naczelnego organu typu prezydialnego z drugiej oraz między tym ostatnim a rządem — przyczynialibyśmy się do zacierania specyfiki każdego z wymienionych organów państwowych.

f

Podobne postępowanie mogłoby być niepożądane z punktu widzenia politycznego. Wiązałoby się ono z niebezpieczeństwem uszczuplenia zwierzchnich uprawnień parlamentu na rzecz naczelnego organu typu prezydialnego na tej zasadzie, że ten ostatni jest również przedstawicielskim. Wydaje się, że okoliczność ta nie jest bez znaczenia w świetle

¹² Nasze rozważania, gdy chodzi o europejskie państwa socjalistyczne nie obejmują Jugosławii, gdzie system powoływania organów przedstawicielskich: Zgromadzenia Związkowego, zgromadzeń republikańskich i okręgowych opiera się w sposób jednolity na odmiennej zasadzie delegacji gminy — podstawowej jednostki politycznej i społecznej (art. 76 ust. 4 konstytucji z 1963 r.).

¹³ Por. M. Sobolewski, *Z problematyki socjalistycznego parlamentaryzmu*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 12 s. 957.

szerokich uprawnień naczelnego organu typu prezydialnego do zastępowania parlamentu a także doświadczeń minionego okresu „kultu jednostki”, który cechował się niewielkim faktycznie znaczeniem parlamentu zastępowanego przez organ typu prezydialnego.

Pewnym argumentem za przyznaniem organowi typu prezydialnego charakteru ciała przedstawicielskiego byłoby uznanie go (tam gdzie składa się tylko z członków parlamentu) za organ parlamentu. Przy takim uznaniu byłby on na tej samej zasadzie organem przedstawicielskim (co prawda pomocniczym), w jakim jest nim np. komisja parlamentarna, tj. służebny organ ciała przedstawicielskiego stanowiący jego organiczną część. Charakter organu prezydialnego jako z jednej strony zastępującego w pewnym stopniu parlament i korzystającego w tym celu z delegowanych mu konstytucją kompetencji zastępczych w stosunku do parlamentu — z drugiej zaś strony posiadającego własne, jemu tylko przynależne uprawnienia, prowadzi niektórych autorów do uznania dwoistej natury tego organu. Z jednej strony traktują go jak niesamodzielny organ wchodzący wraz z innymi wewnętrznymi organami „w system Zgromadzenia” — z drugiej zaś jako samodzielne ogniwo aparatu państwowego wyposażone przez konstytucję i ustawy w jemu tylko właściwe kompetencje¹⁴. A więc jest on samodzielny zależnie od wykonywanych kompetencji lub od okresu, w którym działa (podczas sesji lub poza sesją naczelnego organu przedstawicielskiego).

Wydaje się, że przekonanie o niesamodzielnym charakterze naczelnego organu typu prezydialnego leży u podstaw dopuszczenia wykonywania każdej kompetencji (a więc i własnej) tego organu przez parlament¹⁵, czym uzasadnia się pojęcie tzw. pełni władzy najwyższego organu państwowego¹⁶.

Dostrzegając podwójną rolę naczelnego organu typu prezydialnego, tzn. funkcje wykonywane w zastępstwie parlamentu i kompetencje własne, dostrzegając również jego szczególny związek („emanacja”) z parlamentem — nie poszlibyśmy jednak tak daleko, aby uznać omawiany organ za wewnętrzny, tj. służebny ogniwo parlamentu, a to jest naszym zdaniem konsekwencją uznania go za organ parlamentu.

Zasadniczym argumentem przeciwko takiemu ujmowaniu sprawy wydaje się nam okoliczność, że naczelną organu typu prezydialnego ma

¹⁴ Por. N. G. Miszin, op. cit. 430 i cytowana tam literatura radziecka, a w szczególności D. A. Kierimow, *Zakonodatielnaja dejatielnost sowietskogo gosudarstwa* 1955, s. 100. Por. też B. Spasow i A. Angielow, op. cit., s. 273.

¹⁵ Taki pogląd w pracy J. Beëra, I. Kovácsa i L. Szamela, *Gosudarstwiennoje prawo Wiengierskiej Narodnej Respubliki*, Moskwa 1963, s. 394. Por. też N. G. Miszin, op. cit., s. 433.

¹⁶ Por. A. Gwiżdż, *O ulepszenie metod i form pracy Sejmu PRL „Państwo i Prawo”* 1955, nr 9, a także W. Zamkowski, *Sejm — najwyższy organ zwierzchniej władzy narodu*, Warszawa 1956, s. 80.

ściśle określone (w konstytucji lub ustawie) kompetencje oraz że decyzje podejmowane przez ów organ (nawet w zastępstwie parlamentu) są skuteczne i prawnie wiążące organy i adresatów, do których są skierowane (w ramach podziału kompetencji), choćby w pewnych wypadkach decyzja naczelnego organu typu prezydialnego wymagała późniejszego zatwierdzenia parlamentu. Decyzje natomiast organów niesamodzielnich, służebnych, jeżeli nie są zatwierdzone przez izbę i skierowane na zewnątrz, to znaczy nie odnoszą się do wewnętrznych spraw izby, jej członków i personelu, nie mają w zasadzie mocy wiążącej adresatów¹⁷, chyba że to wynika ze specjalnego postanowienia konstytucji, ale wówczas niesamodzielny charakter organu zostaje postawiony pod znakiem zapytania. Przeciwno niesamodzielnemu charakterowi organów typu prezydialnego przemawia również okoliczność, że kierownicze organy parlamentu (prezydium izby, biuro itp.) nie rozporządzają uprawnieniami władczymi w odniesieniu do organów prezydialnych, zaś stosunki między tymi ostatnimi z jednej strony a kierowniczymi organami izby oraz innymi organami wewnętrznymi z drugiej — opierają się przede wszystkim na zasadzie współpracy, w żadnym zaś razie na zasadzie podporządkowania organów typu prezydialnego kierowniczym organom izby. Z wyłuszczonej przyczyn nasuwa zastrzeżenia stanowisko, według którego poszczególne własne uprawnienia omawianych organów mogą być przejmowane przez parlament, tym więcej, że ten ostatni zawsze dysponuje możliwością wynikającą z zasady pełnego podporządkowania mu organu typu prezydialnego wpłynięcia na określoną politykę tego organu. Wymienione stanowisko przeczyłoby również zasadzie podziału kompetencji działającej między samodzielnymi (co nie znaczy: niezależnymi od siebie) organami państwowymi.

Rozumując w ten sposób zdajemy sobie sprawę ze szczególnej sytuacji Prezydium Zgromadzenia Narodowego w Czechosłowacji, które w zasadzie nie dysponuje własnymi kompetencjami¹⁸ odrębnymi od kompetencji Zgromadzenia i jest organem kierującym pracami Zgromadzenia, co nie zachodzi w przypadku innych omawianych tu organów. Jest ono organem stosunkowo najbardziej zbliżonym wśród organów typu prezydialnego europejskich państw socjalistycznych do organu wewnętrznego parlamentu. Jednak i ono różni się istotnie z racji charakteru swoich decyzji od organów wewnętrznych parlamentu, gdy pełni między sesjami zwierzchnie uprawnienia władzy państwowej¹⁹.

¹⁷ Por. uchwałę Prezydium Sejmu PKL z 23 I 1960 r. w sprawie wykładni art. 39 regulaminu Sejmu, dotyczącego m. in. mocy prawnej dezyderatów komisji sejmowych.

¹⁸ Por. artykuł S. Matouška w zbiorze *Konstitucja socialisticzeskoj Czechosłowakii*, Moskwa 1963, s. 166.

¹⁹ Ibidem, s. 157.

Oczywiście w praktycznej działalności stosunki między organem przedstawicielskim a naczelnym organem typu prezydialnego mogą układać się różnie. Zależnie od sytuacji politycznej, aktywności naczelnego organu przedstawicielskiego, potrzeb aparatu państwowego itd. faktyczna samodzielność organu typu prezydialnego może być mała lub duża, związaną z naczelnym organem przedstawicielskim i podporządkowanie mu mniej lub bardziej ściśle, rzeczywiste lub formalne. Pewne uprawnienia zastępcze organu typu prezydialnego mogą stać się martwe, wykonywane wyjątkowo (np. wydawanie dekretów z mocą ustawy w Polsce od 1957 r.) lub formalnie; mogą też, wykonywane w nadmiarze, pozbawiać faktycznie naczelnego organu przedstawicielskiego jego istotnych uprawnień (np. w latach 1952—1956 w odniesieniu do ustawodawczej funkcji Sejmu PRL eliminowanej przez dekrety z mocą ustawy Rady Państwa).

Pragniemy zatrzymać się nieco nad sprawą dekretów, tj. uprawnieniem organów typu prezydialnego do podejmowania aktów normatywnych o mocy ustawy lub normowania materii zastrzeżonych ustawie, to znaczy mogących wprowadzić zmiany w istniejącym ustawodawstwie. Akty o mocy ustawy wydawane być mogą tylko w okresach między sesjami parlamentu²⁰ oraz po wygaśnięciu pełnomocnictw parlamentu do daty zwołania na sesje nowo wybranego parlamentu i podlegają obowiązkowi przedłożenia naczelnemu organowi przedstawicielskiemu do zatwierdzenia, choć moc prawną uzyskują natychmiast po uchwaleniu (podobnie jak akty powołania lub odwołania członków rządu). Charakter prawny dekretów wywodzi się od charakteru organów, który je wydaje. Choć dekrety wywołują skutki prawne równe, ustawom, ponoszą konsekwencje tego, że wydaje je organ podporządkowany całkowicie naczelnemu organowi przedstawicielskiemu. Wyraża się to nie tylko przez obowiązek zatwierdzania dekretów, ale i przez ograniczenie merytorycznego zakresu dekretów. Skala tego zakresu dekretów jest prawnie rzecz biorąc bardzo duża. Np. konstytucja węgierska pozwala regulować wszelkie materie ustawowe z wyjątkiem zmiany konstytucji przy pomocy dekretów²¹, natomiast ustawodawstwo bułgarskie prze-

²⁰ Brak jednak wyraźnego ustalenia, czy dekrety Rady Państwa NRD (Erlasse) mogą być wydawane tylko wówczas, gdy Izba Ludowa nie jest zebrana. Brak również obowiązku nałożonego w drodze konstytucyjnej lub ustawowej przedkładania Izbie Ludowej dekretów Rady Państwa NRD do zatwierdzenia, Por. L. Janicki, *Rada Państwa NRD*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 2, s. 282. Jednak tego rodzaju obowiązek wynika z § 25 ust. 1 regulaminu Izby Ludowej. Taka też była dotąd praktyka konstytucyjna.

²¹ Art. 20 ust. 4. Podobnie Konstytucja czechosłowacka — art. 60 ust. 2. Bez względu jednak na brzmienie art. 20 ust. 4 Konstytucji węgierskiej w doktrynie węgierskiego prawa państwowego wyrażony jest pogląd, że do wyłącznej kompetencji Zgromadzenia Państwowego należą sprawy, „z natury rzeczy” przy-

widuje pod tym względem szereg ograniczeń²². W praktyce sposób posługiwania się dekretami z mocą ustawy może świadczyć o roli, jaką odgrywa parlament w systemie organów państwowych. W praktyce państw socjalistycznych nawet tam, gdzie nie ma formalnych przeszkód do podejmowania decyzji w sprawie budżetu i ogólnonarodowego planu gospodarczego przez organ typu prezydialnego, nie zdarza się na ogół, aby tego rodzaju akty (wymagające najczęściej ustawowej decyzji naczelnego organu przedstawicielskiego) podejmowane były z mocą zastępczych uprawnień wymienionego organu, choć i pod tym względem zdarzają się odstępstwa²³. Występuje jednak od pewnego czasu tendencja, aby nie nadużywać instytucji dekretów z mocą ustawy²⁴, pozostawiając w ten sposób należyte pole do ustawodawczej działalności parlamentu. Tendencja ta przejawiała się najmocniej w Polsce, gdzie dekrety z mocą ustawy zostały sprowadzone w drodze praktyki do rządu aktów wyjątkowych. Z drugiej strony przewidziano formy udziału naczelnego organu przedstawicielskiego za pośrednictwem komisji w przygotowaniu dekretów, czyli formy jakby wstępnej kontroli pomocniczego organu parlamentarnego nad mającym być podjętym aktem z mocą ustawy²⁵.

O ile stosunek naczelných organów typu prezydialnego do naczelnego organu przedstawicielskiego układa się z punktu widzenia praw^T-

należne parlamentowi, tzn. zagadnienia dotyczące organizacji działania Zgromadzenia Państwowego oraz bezpośrednio związane z prawami i obowiązkami deputowanych — J. Beér, J. Kovács, L. Szamel, op. cit., s. 325.

²² Por. w szczególności art. 5 pkt b) ustawy z 12 II 1948 r. o Prezydium Zgromadzenia Ludowego, który pozwala wydawać dekrety „w szczególnie ważnych i nagłych wypadkach... w związku z państwowym planem gospodarczym i budżetem”. Dziennik Państwowy z 20 II 1948 r. nr 41. B. Spasow pisze, że dekretami wydawanymi na wymienionej podstawie nie można: 1) regulować zagadnień, które konstytucja wyraźnie zalicza do materii ustawowej, a ponadto 2) uchylać ustawy, lecz jedynie wnosić donich zmiany i uzupełnienia bez naruszenia istotnej treści ustawy. (Por. B. Spasow i A. Angelow, op. cit., s. 305—307). Wydaje się jednak, że w praktyce przepisy (art. 5 pkt b) wymienionej ustawy są interpretowane w sposób rozszerzający.

²³ Budżet i Narodowy Plan Gospodarczy NRD na rok 1964 zostały uchwalone przez Radę Państwa w formie dekretów z mocą ustawy. (GBL. I, s. 143 i 161) zatwierdzonych przez Izbę Ludową 14 XI 1963 r.

²⁴ Por. J. Kovács, *The Development of the Hungarian Constitution*, Akta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, t. IV, z. 1—2, 1962, s. 21.

²⁵ Por. art. 29 pkt b) regulaminu Sejmu PRL „Do zadań komisji należy w szczególności ... rozpatrywanie projektów dekretów przedstawionych komisji przez Radę Państwa do zaopiniowania”. Por. też Beschluss der Staatsrates der DDR zur Eeglung der Zusammenarbeit des Staatsrates mit den Fachausschüssen der Volkskammer vom 2 Juli 1962 (GBL. I, s. 87), jak również art. 59 ust. 1 Konstytucji czechosłowackiej z 1960 r., który przewiduje, że Prezydium Zgromadzenia Narodowego składa się z przewodniczącego Zgromadzenia, jego zastępców i z przewodniczących komisji oraz innych członków.

nego — najogólniej rzecz biorąc — we wszystkich omawianych tu państwach podobnie, to znaczy w postaci pełnego podporządkowania temu organowi, czego wyrazem jest w szczególności polityczna odpowiedzialność jego przed parlamentem, prawo parlamentu do żądania sprawozdań z jego działalności (choć nie zawsze wyrażone *explicite* w przepisach konstytucji i w praktyce egzekwowane, np. w Polsce) i odpowiadające temu prawo do wytyczania jego linii politycznej oraz możliwość odwołania w każdym czasie w toku kadencji wszystkich lub poszczególnych członków organu typu prezydialnego (również nie zawsze wyrażona *explicite*) — o tyle w nie zawsze błahych szczegółach różnice bywają poważne.

Wspominaliśmy już o tym, że nie wszędzie naczelny organ typu prezydialnego może być nazwany „emanacją” Zgromadzenia z uwagi na krąg osób, spośród których powołuje się jego członków.

W państwach socjalistycznych, gdzie dla kierownictwa pracą naczelnymi organów przedstawicielskich istnieją specjalne wewnętrzne organy izby (Prezydium w Polsce, Biuro w Bułgarii, przewodniczący każdej z izb Rady Najwyższej i jego zastępcy w ZSRR) pojawiła się tendencja nie wybierania członków tych wewnętrznych organów do organów typu prezydialnego. I tak w Polsce i na Węgrzech, a także w ZSRR wytworzyła się praktyka nie powoływania przewodniczącego i zastępców przewodniczącego izby w skład Rady Państwa względnie Prezydium Węgierskiej Republiki Ludowej czy Prezydium Rady Najwyższej ZSRR²⁶. Natomiast w NRD i w Rumunii obserwujemy praktykę odmienną. Mianowicie do powołanych tam stosunkowo niedawno Rad Państwa (w 1960 r. w NRD, w 1961 r. w Rumunii) weszli przewodniczący i zastępca przewodniczącego Izby Ludowej NRD oraz przewodniczący Wielkiego Zgromadzenia Narodowego Rumunii.

W Czechosłowacji udział przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i jego zastępców w składzie Prezydium Zgromadzenia jest obligatoryjny w myśl art. 59 konstytucji, podobnie jak i udział przewodniczących komisji parlamentarnych. Udział ten wyraża szczególne zadania, jakie konstytucja czechosłowacka przeznaczona Prezydium do wypełnienia w stosunku do Zgromadzenia, a mianowicie kierowanie pracą i koordynację działalności Zgromadzenia, a w szczególności jego komisji (art. 60 ust. 1 konstytucji). Ta koncepcja naczelnego organu typu prezydialnego oparta jest na podobnym założeniu, co funkcje właściwe Radzie Państwa NRD w odniesieniu do Izby Ludowej. Polegają one również na zabezpieczeniu sprawnego toku prac komisji parlamentarnych i ich koordynacji. Intencją takiego uregulowania stosunków między Prezy-

²⁶ A więc praktyka w PRL. poszła dalej niż konstytucyjny zakaz (art. 24 ust. 2) wybierania marszałka i wicemarszałków Sejmu na stanowiska przewodniczącego Rady Państwa i sekretarza.

dium i Radą Państwa z jednej strony a Zgromadzeniem Narodowym i Izbą Ludową z drugiej jest uczynienie z naczelnego organu typu prezydialnego czynnika inicjującego i dynamizującego działalność izby.

Zważyć również należy, że podczas gdy istnieje incompatibilitas między funkcjami członków rządu a członkostwem organu typu prezydialnego, np. na Węgrzech (z mocy przepisu konstytucji), w Bułgarii (z mocy regulaminu Zgromadzenia Ludowego) czy w ZSRR i Polsce (w drodze praktyki), to w NRD i w Rumunii brak podobnej niepołączalności, co pozwoliło na wybór przewodniczących rady ministrów w tych państwach do Rady Państwa.

Choć ta ostatnia różnica między dwiema grupami państw socjalistycznych obejmuje stosunek naczelnego organu typu prezydialnego do rządu, nie zaś do naczelnego organu przedstawicielskiego, tym niemniej pozwala ona wespół z innymi różnicami wymienionymi wyżej dopatrzyć się dwóch odmiennych tendencji w rozwoju instytucji organów typu prezydialnego. Jedną z tych tendencji przejawia się w niepołączalności zarówno stanowisk w rządzie, jak i w kierownictwie pracą parlamentu z godnością członka organu typu prezydialnego. Druga — przeciwnie, nie tylko ujawnia, lecz i akcentuje potrzebę łączalności kierowniczych stanowisk w rządzie i pracą parlamentu z członkostwem organu prezydialnego. Jeżeli pierwsza, tendencja akcentująca podział kompetencji, sprzyja odgrywaniu przez naczelnego organu typu prezydialnego funkcji zwierzchniej kontroli (nadzoru) nad podległymi mu organami²⁷, o tyle druga kształtuje go jako ośrodek najwyższego bieżącego kierownictwa państwowego realizowanego celem wzmocnienia jednolitości polityki państwa. Realizacji tej ostatniej tendencji, która wystąpiła stosunkowo niedawno w NRD (1960 r.) i w Rumunii (1961 r.) służą środki zarówno organizacyjne, niespotykane w innych omawianych tu organach typu prezydialnego (charakterystyczny skład Rady Państwa, zabezpieczający obok udziału w działalności tego organu osób o odpowiednich umiejętnościach fachowych²⁸ — uczestnictwo osób kierujących rządem i pracą parlamentu), jak i natury politycznej w postaci zapewnienia odpowiedniej reprezentacji partyjnej i społecznej²⁹ w składzie omawianego organu.

²⁷ Kontroli, której faktyczne znaczenie zależy od rzeczywistej roli naczelnego organu typu prezydialnego w systemie organów państwowych. W przypadku Rady Państwa PRL jest ono b. ograniczone.

²⁸ Por. Herbert Graf und Hans Joachim Semler *Die Arbeitsweise des Staatsrates — Vorbild in der Entwicklung des sozialistischen Arbeitsstils*, Staat und Recht Nr. 3, 1962, s. 416.

²⁹ „Durch seine Zusammensetzung aus Vertretern der Arbeiterschaft, der Genossenschaftsbauern, der Intelligenz so wie aus Vertretern der Parteien... ist der Staatsrat in der Lage die Probleme gründlich und allseitig zu beurteilen und wesentlich zur weiteren Zementierung der Einheit von Staatmacht und Volk bei-

3. INSTYTUCJA SOCJALISTYCZNEGO PREZYDENTA A NACZELNY ORGAN TYPU PREZYDIALNEGO

Zasadą wspólną, jednoczącą instytucję socjalistycznego prezydenta z naczelnym organem typu prezydialnego jest nadrzędność najwyższego ciała przedstawicielskiego. Stanowisko prawno-polityczne parlamentu określa zarówno sytuację naczelnego organu typu prezydialnego, jak i prezydenta. Obydwa organy realizują swe funkcje w ścisłym związku z pozostałymi organami centralnymi: Konstytucje państw socjalistycznych ponad wszelką wątpliwość ustalają zależność zarówno naczelnego organu typu prezydialnego, jak i prezydenta od parlamentu. Zależność, ta warunkuje nie tylko fakt wyboru tych organów przez parlament, ale również prawo ich odwoływania. Poza tym między tymi dwiema instytucjami istnieje nie tylko zewnętrzny paralelizm funkcji, ale także wyraźny związek w układzie kompetencji³⁰. Co zresztą nie wyklucza faktu, że obydwaj rodzaje organów rozpadają się na poszczególne formy.

Badając np. instytucję prezydenta dostrzegamy daleko idące różnicowanie jej form. Każde państwo socjalistyczne na swój sposób kształtuje swe organy, w ramach analogicznych zasad ustrojowych. Nie oznacza to jednak braku cech wspólnych, wyróżniających np. instytucję prezydenta w tych państwach, gdzie jej działalność wiąże się ściśle z innym organem — kolegialnym (np. Chiny, Wietnam) od prezydenta w Czechosłowacji lub zgoła odmiennej formy wykształconej na gruncie praktyki konstytucyjnej Jugosławii. Wymienione formy instytucji socjalistycznego prezydenta podlegają ciągłemu procesowi doskonalenia. Rzecz zrozumiała, że wymaga to baczного śledzenia i notowania na gorąco zmian, co nie zawsze sprzyja generalizacji. Uwagi te coraz bardziej odnoszą się także do naczelných organów typu prezydialnego.

Nie podobna także przeprowadzić wartościowania poszczególných instytucji trzymając się wyłącznie, słusznego skądinąd stwierdzenia o adekwatności kolegialnych form organizacji władzy dla państwa socjalistycznego. Analiza naczelných organów państwowych winna zatem obejmować wszystkie przesłanki. Nie można budować ogólných teorii o wyższości naczelných organów typu prezydialnego w oparciu o doświadczenia jednego państwa z pominięciem praktyki pozostałych kra-

zutragen". Programmatische Erklärung des Vorsitzendem des Staatsrates der DDR Walter Ulbricht vor der Volkskammer am 4 Oktober 1960 — Dietz Verlag, Berlin 1960, s. 34.

so Wydaje się jednak, że nie można wspomnianego związku i paralizmu funkcji tych dwu różnych instytucji uznać za podstawę do mechanicznego zaliczenia instytucji prezydenta do organów władzy. Autorzy najnowszego' podręcznika teorii państwa i prawa, wydanego w ZSRR (1962 r.) stwierdzają wyraźnie: „Do systemu wyższych organów władzy państwowej krajów socjalistycznych wchodzą także prezydya Wyższych przedstawicielskich instytucji (uczreżdżenji) albo odpowiadające im organy, a także prezydenci (tam, gdzie ten urząd przewiduje konstytucja)". Por. Teioria gosudarstwa i prawa, Moskwa 1962, s. 298).

jów³¹. Instytucja prezydenta w współczesnym państwie socjalistycznym jest dziś w pełni wykształconym naczelnym organem.

Nie ma ona cech właściwych systemowi parlamentarnemu tj. nieodpowiedzialności politycznej i możliwości oddziaływania prawnego na parlament (rozwiązania, odraczania itp.) i jest włączona na podobnych zasadach, jak ów organ naczelny typu prezydialnego, wykonujący m. in. funkcje głowy państwa, w jednolitym systemie władzy państwowej (to znaczy na zasadzie wyboru przez* parlament i możliwość odwołania przed upływem kadencji oraz pełnej odpowiedzialności przed nim), stając się jednym z przykładów różnorodności form sprawowania władzy w państwach socjalistycznych, przy zachowaniu jednolitych założeń podstawowych. Instytucja prezydenta jest tak samo adekwatna dla warunków państwa, w którym wyrosła i rozwinęła się, jak instytucja kolegialna w innych.

Porównanie naczelnego organu typu prezydialnego z instytucją prezydenta wymaga szczególnej ostrożności. Przede wszystkim pierwszy, jako stale działająca emanacja ciała przedstawicielskiego, jest najczęściej określany w konstytucji mianem naczelnego (lecz nie najwyższego) organu władzy państwowej³². Wyraźniejszy niż u prezydenta jego związek z naczelnym organem przedstawicielskim nie wpływa tylko z genezy naczelnego organu typu prezydialnego, który wywodzi się z parlamentu. Parlament wybiera także prezydenta i inne organy naczelne. Naczelnemu organowi typu prezydialnego przekazane zostało prawo zastępowania parlamentu (w chwili gdy nie jest on zebrany) i podejmowania decyzji w sprawach najważniejszych dla państwa (w nadzwyczajnych okolicznościach).

Tych cech nie posiada prezydent socjalistycznego państwa. Jego rola, posługując się utartymi terminami, sprowadzona została w znacznej mierze do reprezentowania państwa, a przez to i jego najwyższego organu — socjalistycznego parlamentu. Odpowiedzialny przed parla-

³¹ Dlatego może zbyt kategorycznie brzmiały słowa autorów węgierskich, kiedy mówią, że najbardziej właściwą jest taka struktura wyższych organów władzy państwowej w socjalistycznym państwie, kiedy z posłów najwyższego przedstawicielskiego organu tworzy się odrębny organ z mniejszą liczbą członków dla bieżącej pracy". (Por. J. Beer, I. Kovács, L. Szamel, op. cit., s. 303). Podobnie wypowiadają się autorzy podręcznika prawa państwowego krajów demokracji ludowej. (Por. I. P. Ilinskij, B. W. Szczetinin, *Gosudarstwiennoje prawo stran narodnoj diemokratii*, Moskwa 1964, s. 278).

³² Pozostawiamy na uboczu rozważania na temat, czy można wyraźnie odzielić „organy władzy państwowej” od „organów wykonawczych” (czy „organów administracyjnych”). Badania porównawcze prowadzą do wniosków, że istnieją w tym względzie daleko idące rozbieżności, zarówno w praktyce konstytucyjnej poszczególnych państw, jak i w doktrynie prawa państwowego. Wiele ciekawego materiału przynosi ostatnio wydany podręcznik w ZSRR, szczególnie polemika z poglądami G. I. Piętrowa. (Por. A. I. Liepieszkin, w pracy zbiorowej *Kurs sowietckiego gosudarstwiennogo prawa*, t. II, Moskwa 1962, s. 288).

mentem prezydent nie posiada żadnego z praw, które mogłyby postawić go w roli organu władzy. Stąd nie jest i nie może spełniać funkcji instytucji w jakiejś formie zastępującej parlament. W swym założeniu i charakterze jest organem wykonawczym. Właśnie z uwagi na odrębność charakteru tej instytucji, nigdy na przykład nie próbowano przekazać prezydentowi zwierzchniego nadzoru nad terenowymi organami władzy państwowej. Nie ma on prawa zarządzania wyborów do terenowych organów władzy państwowej, ani uchylania ich uchwał, jak to na przykład czyni znakomita większość naczelnych organów typu prezydialnego³³.

Z drugiej strony charakteryzując naczelny organ typu prezydialnego należy podkreślić, że kompetencje jego, z małymi wyjątkami, obejmują w całości zakres uprawnień prezydenta. I właśnie te funkcje należy uznać za czynnik jednoczący wspomniane organy. Mamy bowiem do czynienia z wyraźnym nawiązaniem do klasycznych uprawnień tzw. „głowy państwa”. Przy czym ta sfera uprawnień najbardziej oparła się postępującym zmianom. Widać to nie tylko na przykładzie instytucji socjalistycznego prezydenta. Odnajdujemy ją wśród kompetencji naczelnego organu typu prezydialnego: poza reprezentacją państwa będą to przede wszystkim, uprawnienia w dziedzinie stosunków międzynarodowych, w szczególności ratyfikowanie umów międzynarodowych, powołania i odwoływania członków rządu, prawa łaski itd. — z wyłączeniem jednak właściwych systemowi parlamentarnemu środków oddziaływania na parlament, jak prawa rozwiązania izby czy prawa veta ustawodawczego.

Przedstawione uwagi odnoszą się do naczelnego organu typu prezydialnego i prezydenta w tych państwach, gdzie występują one oddzielnie. Na odrębne potraktowanie zasługują przypadki łączenia działalności organu jednostkowego z organem kolegialnym. Przede wszystkim zaś zwraca uwagę fakt, że w współczesnych państwach socjalistycznych instytucja prezydenta z reguły występuje w mniej lub bardziej ścisłym powiązaniu z organem kolegialnym. Związek ten nie pozostał bez wpływu na pozycję prawną obydwu organów. Naczelny organ kolegialny towarzyszący prezydentowi nie jest organem typu prezydialnego w znaczeniu jakie mu nadała np. Konstytucja ZSRR z 1936 r.; podobnie instytucja prezydenta przestaje wyróżniać się swą „niezależnością” od pozostałych kolegialnych organów wyłanianych przez parlament. Zjawisko to (zbliżania instytucji prezydenta do naczelnego organu kolegialnego) w jakiś sposób należy łączyć z tendencją usamodzielniania się

³³ I na tym polega między innymi trudność znalezienia wspólnego określenia dla tych dwóch, powtarzamy różnych pod względem charakteru organów (prezydenta i naczelnego organu typu prezydialnego). Prezydium Zgromadzenia Ludowego Bułgarii jest w pewnym stopniu jednorodnym organem z Zgromadzeniem Ludowym. Prezydent Republiki Czechosłowackiej jest natomiast organem jedynie odpowiedzialnym przed Zgromadzeniem Narodowym, które go wybrało.

funkcji przewodniczącego naczelnego organu typu prezydialnego. Upatrujemy w tym dwie strony ogólnego procesu zmian w strukturze naczelných organów socjalistycznego państwa.

Z uwagi na dynamikę zachodzących przeobrażeń nie podejmujemy prób klasyfikacyjnych; uważamy za słuszne ograniczyć się do przedstawienia istniejących wzorów w ich obecnym kształcie. Prezentacja zmierzająca jednak do podkreślenia różnorodności form i dróg ewolucji poszczególnych systemów jako całości i oddzielnych organów.

Wyjątkowego znaczenia nabiera przykład Czechosłowacji, gdzie obok prezydenta występuje instytucja Prezydium Zgromadzenia Narodowego, skupiająca szereg bardzo istotnych i ważnych funkcji wewnętrznych państwa. Stanowi ona oryginalną cechę budowy naczelných organów Czechosłowacji. Pierwowzorem tego organu w pewnym sensie była Komisja Wykonawcza, powoływana (na 1 rok), zgodnie z Konstytucją 1920 r. przez Zgromadzenie Narodowe i Senat. Odpowiednikiem komisji wykonawczej w Konstytucji 1948 r. było, powołane na okres jednego roku, Prezydium Zgromadzenia Narodowego. Składało się ono z przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, jego zastępców i pozostałych członków (w liczbie 24)³⁴.

Pomimo pozornego podobieństwa z organami kolegialnymi w innych państwach socjalistycznych (np. Prezydium Rady Najwyższej w ZSRR) Prezydium Zgromadzenia Narodowego Czechosłowacji należy traktować odrębnie³⁵. Przede wszystkim, Konstytucja z 1948 r. nie przekazała Prezydium praw tzw. „głowy państwa”. W realizacji swych pełnomocnictw wiązało się ono z prezydentem i rządem, co odpowiadało przyjętej w praktyce konstytucyjnej zasadzie, realizacji najwyższej władzy przez te trzy naczelne organy.

Obowiązująca konstytucja bardziej precyzuje stanowisko prezydium. Poza zmianą składu prezydium (30-osobowe prezydium składa się z przewodniczącego Zgromadzenia, wiceprzewodniczącego, przewodniczących komitetów i członków prezydium) nastąpiło przedłużenie jego kadencji, która trwa 4 lata. Doprowadzono więc Zgromadzenie Narodowe i jego prezydium do bliskiej równoległości ich zmian w czasie (z tym, że pre-

³⁴ Konstytucja nie dawała w pełni jasnego określenia pozycji prezydium w systemie organów państwa. Podstawowe kompetencje prezydium były zbliżone do kompetencji Komisji Wykonawczej (z uwzględnieniem dość istotnych zmian w budowie aparatu państwowego, szczególnie zaś zniesienia systemu dwuizbowego). (Por. T. Szymczak, *Ustrój socjalistycznych państw Europy środkowej i południowo-wschodniej*, Łódź 1960, s. 33).

³⁵ Por. B. Rattinger, *Néjvyšši státni organy lidově demokratičeského Československa*, Praha 1957, s. 46. Poza prezydium Zgromadzenia (w pełnym składzie) powoływano prezydium w węższym składzie (ograniczało się ono do udziału przewodniczącego zgromadzenia i jego zastępców). Organ ten kierował pozostałymi pracami Zgromadzenia, czuwał nad normalnym ich biegiem, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych wyłącznie dla przewodniczącego.

zydium pełni swe funkcje także po upływie kadencji do chwili wyboru nowego prezydium przez nowo wybrane Zgromadzenie). Zgodnie z konstytucją prezydium i jego członkowie odpowiadają za swą działalność przed Zgromadzeniem, które może prezydium lub poszczególnych jego członków w każdej chwili odwołać (art. 59, pkt 3).

Kompetencyjny związek prezydium ze Zgromadzeniem ma dwoisty charakter. Na przykład, prezydium kieruje pracą Zgromadzenia (konstytucja nie precyzuje zakresu tego kierownictwa oraz nie wylicza oddzielnych jego dziedzin), przez co należałoby zaliczyć je do typu organów wewnętrznych parlamentu. Wykonując zaś funkcje, w zastępstwie Zgromadzenia (w czasie kiedy Zgromadzenie nie obraduje — czy to dlatego, że nie ma sesji czy też dlatego, że minął okres jego kadencji) prezydium działa jako naczelny organ typu prezydialnego³⁶.

Nieco innego rodzaju organem towarzyszącym prezydentowi była Rada Państwa w okresie Sejmu Ustawodawczego w Polsce, która niewiele miała cech wspólnych z czechosłowackim Prezydium Zgromadzenia Narodowego (pod rządami Konstytucji 1948 r.). Genetycznie wywodziła się z Prezydium KRN³⁷. Bardzo istotne różnice występowały na tle stosunków prezydenta do Rady Państwa. Ta nowa sfera uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej, zmieniała wyraźnie jego stanowisko prawne i polityczne w państwie. Nie można było mówić o prezydencie, jako stojącym z boku arbitrze w stosunku do pozostałych organów. Pozycję tę, wyniesioną z dawnych tradycji francuskich, zmienił zarówno fakt przekazania mu przewodnictwa w Radzie Państwa, jak i aktywne uczestnictwo w pracach Rady Ministrów³⁸. Rada Państwa zarówno przez swój skład, jak i zakres kompetencji była czymś obcym w całej konstrukcji art. 2 Ustawy Konstytucyjnej, który wyraźnie w swym sformułowaniu nawiązywał do przejętej z Konstytucji Marcowej zasady podziału władz. Zespolenie w składzie Rady Państwa przedstawicieli wszy-

³⁶ Zasada ta nie odnosi się do wszystkich spraw. Prezydium bowiem nie może wybierać prezydenta i uchylać ustaw konstytucyjnych. O wypowiedzeniu wojny może decydować jedynie tylko' w przypadku, gdy posiedzenie Zgromadzenia nie może się odbyć z powodu nadzwyczajnych okoliczności. Przy czym do podjęcia takiej uchwały potrzebna jest zgoda 3/5 wszystkich członków prezydium.

³⁷ Genezy Rady Państwa doszukujemy się w związkach zachodzących między nią a istniejącym uprzednio Prezydium KRN. Działająca pod przewodnictwem prezydenta Rzeczypospolitej Rada Państwa wykazywała podobieństwo do Prezydium KRN, którym kierował prezydent KRN. Różnice występowały natomiast w ogólnej konstrukcji tych organów i w kompetencjach. (Na różnice te zwraca uwagę S. Rozmaryn w pracy *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 435).

³⁸ Pozostając przy omawianiu roli prezydenta Rzeczypospolitej w Radzie Państwa należy przede wszystkim podkreślić, iż jako przewodniczący kierował jej działalnością, przewodniczył na posiedzeniach, reprezentował Radę Państwa wobec innych organów najwyższych, wreszcie realizując należne mu funkcje, działał w jej imieniu albo z jej upoważnienia.

stkich czynników naczelnych władzy, stanowiło niekonsekwencję w stosunku do tej zasady³⁹.

Analiza kompetencji i działalności naczelnego organu typu prezydialnego wymaga odpowiedzi na pytanie, jak należy pojmować zasadę kolegialności. Czy przewodniczący tego organu jest tylko primus inter pares, czy ma też on ściśle określone prawa osobiste⁴⁰. Zdecydowana większość konstytucji nie określa na ogół wyraźnie kompetencji przewodniczącego naczelnego organu typu prezydialnego. Towarzyszy temu milczenie literatury prawa państwowego na temat jego stanowiska prawnego. W praktyce jednak szereg funkcji przewodniczący realizuje osobiście (względnie jeden z wiceprzewodniczących). Najczęściej wynikają one z uprawnień należących tradycyjnie do instytucji prezydenta (np. przyjmowanie listów uwierzytelniających, wręczanie odznaczeń itd.).

Na tle tak ukształtowanej praktyki wyraźnie zarysowują się przepisy Konstytucji NRD⁴¹. Powołując w 1960 roku Radę Państwa ustawodawca NRD jednocześnie uregulował stanowisko prawne jej przewodniczącego, który stał się do pewnego stopnia samodzielnym organem. Jego rola nie sprowadza się do przewodniczenia na posiedzeniach Rady Państwa (praktycznie odnieść to można i do innych państw, chociaż przepisy na ten temat się nie wypowiedają). Zgodnie z przepisami konstytucji (chodzi o zmiany wprowadzone na podstawie ustawy z 12 września 1960 r.)⁴², przewodniczący kieruje pracami Rady Państwa, reprezentuje ją na zewnątrz i w stosunkach służbowych oraz wszelkich sprawach wewnątrz państwa; przyjmuje przysięgę od rządu; podpisuje ustawy oraz wspólnie z sekretarzem Rady Państwa podpisuje dekrety

³⁹ Powiązania między prezydentem i wyłonionym przez parlament organem towarzyszącym najbardziej wyraźnie dostrzec można w systemie naczelnych organów Chińskiej Republiki Ludowej. Konstytucja ChRL jasno określiła miejsce przewodniczącego ChRL łącząc, jego kompetencje z Stałym Komitetem Ogólnochińskiego Zgromadzenia Ludowego. Powiązanie występuje szczególnie w działalności tych dwóch naczelnych organów. Można nawet bez przesady powiedzieć, że Konstytucja ChRL rozdzieliła między nimi kompetencje w taki sposób, by wprowadzenie w życie podjętych decyzji było możliwe jedynie w wyniku wspólnej ich działalności.

⁴⁰ Skrajny pogląd na to zagadnienie reprezentują autorzy węgierscy. Ich zdaniem Rada Prezydialna Republiki Ludowej podejmuje decyzje kolegialnie na swych posiedzeniach. Wyjątkowo na podstawie Konstytucji lub pełnomocnictw, otrzymanych od Prezydium Republiki Ludowej, poszczególne czynności mogą wypełniać przewodniczący, sekretarz lub członkowie Prezydium Republiki Ludowej (na przykład, reprezentację w imieniu Prezydium Republiki Ludowej). Jednak ich czynności nie są aktami Rady Prezydialnej Republiki Ludowej". (Por. J. Breér, I. Kovács, L. Szamel, op. cit., s. 419).

⁴¹ Por. K. M. Pospieszalski, *Rada Państwa w Niemieckiej Republice Demokratycznej*, „Przegląd Zachodni” nr 5, Poznań 1960, s. 154.

⁴² Por. Gesetz über die Bildung des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik. Vom 12 IX 1961 (GBL. I, s. 178).

i uchwały Rady Państwa, Z osobą przewodniczącego związane szereg przywilejów⁴³. Ciekawym w tym względzie przejawem praktyki konstytucyjnej NRD jest dekret z 30 stycznia 1961 r. o rangach dyplomatycznych⁴⁴. Aktem, tym Rada Państwa przekazała swemu przewodniczącemu cały szereg uprawnień (mimo, że w konstytucji takiej możliwości nie znajdujemy). Przewodniczący otrzymał prawo mianowania i odwoływania (na wniosek prezesa Rady Ministrów) ambasadorów nadzwyczajnych i pełnomocnych oraz posłów nadzwyczajnych i ministrów pełnomocnych⁴⁵. To samo można powiedzieć o tych uprawnieniach, które zostały przekazane przewodniczącemu Rady Państwa na mocy dekretu o zawieraniu i wypowiedaniu umów międzynarodowych (z 30 stycznia 1961 r.)⁴⁶. Nie wdając się w drobiazgowo wyliczanie szczegółów związanych z oddzielnymi kompetencjami przewodniczącego Rady Państwa NRD, nie trudno zestawzić je z kompetencjami prezydenta. Wydaje się słuszne upatrywanie związku wymienionych przepisów z faktem istnienia uprzednio w NRD instytucji prezydenta oraz wpływu tradycji⁴⁷.

Przedstawiony temat skłania do pewnych refleksji. Powstaje bowiem pytanie, czy np. obecna praktyka NRD charakteryzująca się pewnym usamodzielnieniem przewodniczącego Rady Państwa, nie tworzy nowego modelu stałego organu kolegialnego na czele z „prezydentem”. Czy przewodniczący Rady Państwa NRD nie jest swego rodzaju prezydentem reprezentującym republikę socjalistyczną, który jednocześnie kieruje ciałem kolegialnym wyposażonym w szereg funkcji. Nasuwa się pewne podobieństwo z okresem naszego Sejmu Ustawodawczego (Ustawy Konstytucyjnej z 1947 r.), kiedy to na czele ówczesnej Rady Państwa stał Prezydent Rzeczypospolitej. Nie jest bowiem wykluczone, że był to

⁴³ Między innymi nie można go wezwać do sądu dla złożenia zeznań. Pozostali członkowie Rady Państwa mogą być przesłuchani przed sądem w charakterze świadków tylko za zgodą przewodniczącego Rady Państwa NRD.

⁴⁴ Por. Erlass des Staatsrates der DDR über die Festlegung, die Verleihung und die Aberkennung von Rängen im Auswärtigen Dienst. Vom 30 I 1961 (GBL. I. s. 6).

⁴⁵ Przewodniczący Rady Państwa ratyfikuje sam umowy państwowe, umowy rządowe, które mają wpływ na treść aktów normatywnych Izby Ludowej lub Rady Państwa albo mają być ratyfikowane z innych względów — Erlass des Staatsrates der DDR über den Abschlauß und die Kündigung von internationalen Verträgen — von 30 I 1961 (GBL. I, s. 5).

⁴⁶ Na specjalne pełnomocnictwa przewodniczącego Rady Państwa NRD zwracają uwagę także autorzy radzieccy. (Por. I. P. Ilinskij, B. A. Straszun. Gierman-skaja Diemokratyczeskaja Riespublika, Moskwa 1961, s. 139).

⁴⁷ Do podobnych wniosków dochodzi także autor, najnowszej monografii o ustroju politycznym NRD (Por. L. Janicki, *Ustrój polityczny Niemieckiej Republiki Demokratycznej*, Poznań 1964, s. 139). Argumentu tego nie należy jednak generalizować. Przykład Rumunii, gdzie zachodzą podobne zjawiska, chociaż może nie tak wyraźnie zaznaczone w Konstytucji, zmusza do bardziej wnikliwego potraktowania tej sprawy.

swego rodzaju pierwszy w historii państw socjalistycznych model naturalnego połączenia doświadczeń i tradycji instytucji prezydenta z nowym organem kolegialnym.

Sprawdzianem, mówiącym o wzroście znaczenia tych organów w państwach socjalistycznych, może być fakt obsadzania ich przez osoby cieszące się szczególnym autorytetem w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych. W NRD i Rumunii na stanowiska przewodniczących naczelnego organu typu prezydialnego (Rady Państwa NRD i Rady Państwa PRL) wybrano osoby piastujące najwyższe funkcje partyjne⁴⁸. Powierzenie funkcji przewodniczącego Rady Państwa NRD pierwszemu sekretarzowi komitetu centralnego partii robotniczej oraz wyposażenie go w szczególne uprawnienia daje mu osobisty wpływ na działalność omawianego organu i podnosi jego (tj. tego organu) znaczenie⁴⁹, a zarazem pozwala na koncentrację politycznego i państwowego kierownictwa w zwierzchnim stosunku do innych ogniw aparatu państwowego, stale pracującym, stosunkowo nielicznym organie kolegialnym, wybranym przez naczelną organ przedstawicielski i jemu podległym. Niewątpliwie nasuwa się tu skojarzenie z powierzeniem urzędu prezydenta Czechosłowacji również Pierwszemu Sekretarzowi Komitetu Centralnego KPCz — tym bliższe, jeżeli uwzględnimy osobiste uprawnienia przewodniczącego Rady Państwa NRD. Nie da się wykluczyć ich osobistego wpływu na kształtowanie się stanowiska przewodniczącego, jak i całego organu kolegialnego.

LE CHEF D'ETAT DANS LE SYSTÈME SOCIALISTE (LES ORGANES SUPRÊMES DE TYPE PRÉSIDENTIEL ET LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE)

R é s u m é

Les auteurs présentent les problèmes essentiels de l'institution de l'organe suprême de type présidentiel et de président dans les états socialistes modernes.

En plus de l'analyse des problèmes d'introduction (première partie), ils ont successivement résolus les questions suivantes. Dans la deuxième partie ils ont analysé les liens qui existent entre l'organe suprême de type présidentiel et l'organe suprême représentatif. Ils tracent non seulement l'aspect de la relation législative, qui se présente dans tous ces pays d'une façon semblable, mais aussi les différences entre les états particuliers sous ce rapport. Parmi les devoirs de l'organe de type présidentiel se trouve aussi celui de remplacer à un certain degré les organes suprêmes représentatifs, sans que lui-même il possède le caractère de représentation.

⁴⁸ W NRD na stanowisko to został wybrany i pełni je do dziś Pierwszy Sekretarz Socjalistycznej Partii Jedności — Walter Ulbricht. Podobnie w Rumunii zajmował to stanowisko Pierwszy Sekretarz Rumuńskiej Partii Robotniczej, — Georgiu Dej aż do śmierci w dniu 18 marca 1965 r.

⁴⁹ Por. K. M. Pospieszalski, op. cit., s. 158 i L. Janicki, *Rada Państwa NRD*, op. cit., s. 288.

La troisième partie de l'article est consacrée aux relations entre l'institution de président et l'organe suprême de type présidentiel. Les constitutions des états socialistes établissent indubitablement une relation de dépendance de l'organe suprême de type présidentiel, ainsi que du président par rapport au parlement. Cependant le président — responsable devant le parlement — ne possède aucun des droits qui pourraient le constituer comme organe de l'autorité, comme cela a lieu pour l'organe suprême de type présidentiel. Essentiellement, et par son caractère il est un organe exécutif. Les auteurs font remarquer, que dans les états socialistes modernes l'institution de président apparaît de règle, comme étant plus ou moins liée à l'organe collégial.