

## DWIE KONSTYTUCJE CZECHOSŁOWACKIE 1948 I 1960\*

W dniu 11 VII 1960 r. Zgromadzenie Narodowe Republiki Czechosłowackiej uchwaliło nową konstytucję. Jest to obecnie najmłodsza konstytucja państw obozu socjalistycznego. Pierwsza po wojnie konstytucja czechosłowacka została uchwalona w dniu 9 V 1948. Dlaczego Zgromadzenie Narodowe Republiki Czechosłowackiej po dwunastu latach uznało, że trzeba ją zastąpić nową? Na czym polega zmiana ustroju? Czy nowa konstytucja zawiera pewne elementy dawnej?

### I. GENEZA KONSTYTUCJI 1948

Dzień 9 V 1948 — data pierwszej konstytucji — był trzecią rocznicą wyzwolenia Pragi i trzecią rocznicą pierwszego dnia pokoju w Europie po II wojnie światowej. Konstytucyjne Zgromadzenie Narodowe wybrane dnia 26 V 1946 r. uchwaliło ją pod sam koniec swej kadencji, która wg ustawy z 11 IV 1946 r. miała trwać aż do stworzenia nowej konstytucji, nie dłużej jednak jak 2 lata (25 V 1948). Kilka miesięcy wcześniej odrodzona republika przeszła silny wstrząs wewnętrzny. Zwycięstwo lutowe 1948, które polegało na wyłączeniu z życia publicznego przez naprędce stworzone komitety akcji tych wszystkich, którzy pragnęli zahamować rozwój państwa ku socjalizmowi i wrócić do kapitalistycznego ustroju, zapoczątkowało drugi okres reform społeczno-gospodarczych — drugą reformę rolną i dalszą nacjonalizację przemysłu.

W owej chwili projekt konstytucji, który powstawał w żmudnych targach Czechosłowackiej Partii Komunistycznej ze stronictwami kapitalistycznymi

\* Patrz tekst konstytucji 1948 r. w wydanych przez L. Gelberga „Nowych konstytucjach państw europejskich”, Warszawa 1948 (Polski Instytut Spraw Międzynarodowych), tekst konstytucji 1960 w niniejszym numerze „Przeglądu Zachodniego”, s. 355. Próby systematycznego opracowania ustroju Republiki Czechosłowackiej jako demokracji ludowej podjął się T. Szymczak w pracy pt. *Ustrój Socjalistycznych Państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej*, Łódź 1960, skrypt, tamże ważniejsza literatura. Należy również wymienić studium: J. M. Szawrow, *Razwítie konstituciji Čehoslovenskojji Respubliki*, „Gosudarstwo i Prawo” 1956, Nr 8, s. 62 oraz pracę: Jan Gronský, *Nowa konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 2, s. 229. Wiele prac z zakresu prawa państwowego pióra czechosłowackich naukowców i praktyków zawiera „Bulletin de Droit Tchecoslovaque” publié par Jednota Československých Právníků, Praga corocznie 4 zeszyty, dotąd 15 roczników. Te prace stanowiły główną podstawę niniejszego kronikarskiego zarysu. Szereg prac o nowej konstytucji ogłoszono na łamach czechosłowackiego miesięcznika „Pravnik”; patrz przede wszystkim nr 7 z r. 1960.

był niemal gotowy. Toteż odrodzony Front Narodowy postanowił na nim się oprzeć. W dniu 14 IV 1948 r. Centralny Komitet Frontu przyjął zmieniony projekt. Po dyskusji ogólnonarodowej był on jeszcze raz przedmiotem rozważań w komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i wreszcie stał się prawem. Dokładnie w miesiąc po uchwaleniu konstytucja weszła w życie (9 VI 1948 r.).

W jej treści — jak trafnie zauważył prof. Vladimír Procházka, referent generalny komisji konstytucyjnej — można wyraźnie odróżnić dwie warstwy przepisów: demokratyczne założenia poprzednio obowiązującej konstytucji z 29 II 1920 r. i wyniki narodowo-demokratycznej rewolucji 1945.

## II. NAJWYŻSZE ORGANY REPUBLIKI

Z międzywojennej konstytucji zaczerpnięto wzajemny stosunek organów najwyższych. Prezydent republiki wybierany przez Zgromadzenie Narodowe na 7 lat nie był przed nim politycznie odpowiedzialny. Prezydium Zgromadzenia mogło pociągnąć go tylko do odpowiedzialności za zdradę stanu; w tym przypadku miało go sądzić Zgromadzenie. Za prezydenta republiki, w szczególności za jego proklamacje, odpowiadał przed parlamentem rząd i dlatego każdy jego akt urzędowy musiał nosić podpis właściwego ministra (kontrasygnata). Prezydent mianował premiera i innych członków rządu, który winien był przedstawić się Zgromadzeniu Narodowemu i uzyskać od niego *votum* zaufania, a w razie udzielenia *votum* nieufności, złożyć prezydentowi dymisję.

Prezydent republiki posiadał formalnie kilka bardzo istotnych uprawnień, z których mógł oczywiście korzystać — zgodnie z ogólną zasadą o kontrasygnacie — tylko za zgodą rządu. Po pierwsze, miał prawo *veta* zawieszającego w stosunku do projektów ustaw uchwalonych przez Zgromadzenie Narodowe; uchylić je mogła ponowna uchwała Zgromadzenia, powzięta większością głosów wszystkich członków. Mógł po drugie rozwiązać Zgromadzenie Narodowe (jednak nie w ciągu ostatnich 6 miesięcy swej kadencji), co wybitnie wzmacniało jego i rządu pozycję wobec Zgromadzenia, które w razie uchwalenia *votum* nieufności dla rządu musiało liczyć się z tym, że prezydent republiki ze swego prawa skorzysta. Wówczas nowe wybory miały decydować o ostatecznym losie rządu. Ten system — to powstały w Anglii system parlamentarno-gabinetowy.

Organizacja Zgromadzenia Narodowego została ukształtowana jak w państwach obozu socjalistycznego. Zgromadzenie Narodowe, złożone z 300 posłów, było wybierane na 6 lat w wyborach powszechnych, bezpośrednich i tajnych, opartych na zasadzie równości głosów (bez zasady proporcjonalnego rozdziału mandatów). Kontrola wyborów należała do samego Zgromadzenia, a nie jak pod rządem konstytucji z 29 II 1920 do specjalnego w tym celu powołanego Trybunału Wyborczego. Posłowie mieli charakter delegatów wyborców, a nie nieodwołalnych i nieskrępowanych instrukcjami „przedstawicieli całego na-

<sup>19</sup> Przegląd Zachodni

rodu"; byli kontrolowani przez wyborców i odpowiadali przed nimi. Korzyścili z immunitetu nietykalności — jak we wszystkich państwach socjalistycznych — tzn., że nie można było prowadzić przeciw nim postępowania karnego, ani ich aresztować bez zgody Zgromadzenia. Korzyścili również z immunitetu nieodpowiedzialności za swe wystąpienia w parlamencie.

Ważny element ustrojowy — zaczerpnięty z konstytucji Związku Radzieckiego — to 24 osobowe Prezydium Zgromadzenia Narodowego, wybrane spośród posłów na okres 1 roku i każdej chwili przez Zgromadzenie odwołalne. Mandaty członków Prezydium nie wygasły z końcem kadencji, lecz trwały do wyboru Prezydium przez nowe Zgromadzenie.

Prezydium Zgromadzenia dawało wiążącą interpretację ustaw i decydowało wyłącznie o tym, czy ustawa Zgromadzenia jest zgodna z konstytucją, a ustawa Słowackiej Rady Narodowej zgodna z konstytucją lub ogólnopañstwową ustawą. Znaczenie Prezydium polegało przede wszystkim na tym, że działało w zastępstwie Zgromadzenia Narodowego w czasie przerw w obradach. Prezydium nie mogło jednak nigdy wybrać prezydenta i zmienić konstytucji, a w okresie zwykłych przerw, tzn. między sesjami i kadencjami przedłużać służby wojskowej, obciążać na stałe skarbu państwa i wypowiadać wojny. Owe zastępcze uchwały mogły być wydane — o ile dotyczyły materii ustawodawczych — tylko na wniosek rządu oraz wymagały zgody prezydenta republiki i premiera. Musiały być pod rygorem nieważności zatwierdzone przez Zgromadzenie Narodowe w ciągu 2 miesięcy od chwili zebrania się.

Pierwsze wybory do Zgromadzenia Narodowego pod rządem konstytucji z 9 V 1948 odbyły się w dniu 30 V 1948 na podstawie ustawy z 16 IV 1948, która przejęła jeszcze szereg przepisów poprzedniego systemu wyborczego. Ponieważ — jak wspomniano — kadencja Zgromadzenia wynosiła 6 lat, nowe wybory odbyły się dopiero w 1954 r. i to na podstawie nowej ustawy konstytucyjnej o wyborach do Zgromadzenia Narodowego i Słowackiej Rady Narodowej z 26 V 1954. Wtedy uzależniono liczbę mandatów od liczby ludności i stworzono okręgi jednomandatowe. Zgromadzenie Narodowe wzrosło do 368 posłów, a Słowacka Rada Narodowa do 104.

### III. SŁOWACKA RADA NARODOWA I RADA POWIERNIKÓW

Najbardziej istotne socjalistyczne elementy konstytucji z 9 V 1948 r. to — jak podkreślił jej sprawozdawca prof. Vladimir Prochazka — specjalne organy narodowe w Słowacji, rady narodowe oraz ustrój gospodarczy. W przeciwieństwie do organizacji i zakresu działania najwyższych organów, które przez cały czas dwunastolecia pozostały formalnie takie same, te urzędnictwa, a także ustrój sądów i prokuratury, nie utrzymały się do 1960 r. w postaci, którą nadała im konstytucja majowa 1948. Dlatego należy je omówić w przekroju historycznym.

Nowymi zupełnie organami były Słowacka Rada Narodowa i Rada Powierników. Konstytucja z 29 II 1920 opierała się na fałszywej koncepcji „cze-

chosłowackiego narodu". Holdował jej jeszcze w czasie wojny prezydent Edward Benesz, musiał on jednak w końcu ustąpić przed rzeczywistością. W wyniku Powstania Słowackiego 1944 r. powstała Słowacka Rada Narodowa jako najwyższy organ władzy ustawodawczej i wykonawczej, który wyłonił później działających w jej imieniu powierników (Radę Powierników). Odtąd stała się Słowacka Rada Narodowa trwałym elementem ustrojowym wyzwolonej Czechosłowacji. Po zdławieniu powstania funkcje jej przeszły tymczasowo na prezydium, sama Rada odżyła natychmiast po wyzwoleniu Słowacji przez wojska radzieckie w pierwszych miesiącach 1945. Program koszycki z 5 IV 1945 uznał istnienie dwóch równouprawnionych bratnich narodów. Słowacka Rada Narodowa stwierdziła w kilkanaście dni później (21 IV 1945), że ona jest na terenie Słowacji piastunem władzy ustawodawczej we wszystkich sprawach z wyjątkiem tych, które mają charakter ogólnopaństwowy. Po wyzwoleniu całej Czechosłowacji została wybrana nowa, ze 100 członków złożona Słowacka Rada Narodowa i to równocześnie z Tymczasowym Zgromadzeniem Narodowym i w ten sam sposób, tzn. w drodze pośredniej przez lokalne rady narodowe. W ustawie o Konstytucyjnym Zgromadzeniu Narodowym z 11 IV 1946 prawa Słowacji zostały zabezpieczone przez klauzulę, według której do powzięcia ważnej uchwały w sprawie ustrojowego położenia Słowacji wymagana była nie tylko większość ogółu członków Zgromadzenia Konstytucyjnego, lecz także większość zasiadających w Zgromadzeniu posłów słowackich. Ta sama ustawa uznała istnienie Słowackiej Rady Narodowej stwierdzając, że będzie ona działała „w dotychczasowych granicach do chwili, gdy Konstytucyjne Zgromadzenie Narodowe w inny sposób sprawy tej nie ureguluje”. Zakres działania Słowackiej Rady Narodowej opierał się wówczas na porozumieniu zawartym w dniu 2 VI 1945 między jej prezydium a centralnym rządem.

Konstytucja z 9 V 1948 przejęła tak Słowacką Radę Narodową, jak i Radę Powierników. Słowacka Rada Narodowa z siedzibą w Bratysławie, wybrana tak samo jak Zgromadzenie Narodowe na 6 lat, składała się ze 100 posłów. Przyznano jej władzę ustawodawczą „w sprawach o charakterze narodowym lub regionalnym wymagających specjalnego uregulowania, chyba że chodzi o kwestie, które powinny być unormowane jednolicie na całym obszarze państwa”. Zakres jej właściwości (sprawy kultury, szkolnictwa, zdrowia itd.) został w 10 punktach konstytucji szczegółowo określony. Sesje Rady zwoływał Prezes Rady Ministrów (rządu centralnego). Mógł on też na podstawie uchwały rządu Radę rozwiązać. I wreszcie miał Prezes Rady Ministrów również prawo *veta* w stosunku do ustaw uchwalonych przez Słowacką Radę Narodową. O zasadności sprzeciwu Prezesa Rady Ministrów rozstrzygał ostatecznie rząd.

Władza rządowa i wykonawcza należała do Rady Powierników, która była powoływana i odwoływana przez rząd i przed nim odpowiedzialna. Należały do niej nie tylko sprawy, które Słowacka Rada Narodowa mogła unormować w drodze ustawy, lecz również wiele innych w konstytucji szcze-

gółowo wyliczonych kwestii obejmujących praktycznie całą administrację z wyjątkiem obrony narodowej, spraw zagranicznych i zagranicznego handlu. Poszczególni ministrowie centralni mogli jednak w granicach swej właściwości także bezpośrednio na terenie Słowacji działać, informując o tym zainteresowanego powiernika. Słowacka Rada Narodowa miała na działalność Rady Powierników niewielki tylko wpływ. Rada odpowiadała przed nią tylko w tych sprawach, w których Słowackiej Radzie Narodowej przysługiwała władza ustawodawcza. Można więc powiedzieć, że Rada Powierników była w zasadzie organem centralnego rządu.

Ten stan rzeczy uległ poważnej zmianie na podstawie ustawy konstytucyjnej z 31 VII 1953 o organizacji i zakresie działania słowackich organów narodowych. Inaczej uregulowano kompetencję Słowackiej Rady Narodowej. Uchwałała ona ustawy w sprawach o charakterze narodowym lub regionalnym pod warunkiem, że wymagały one szczególnego uregulowania (nie wyszczególniono jednak — jak poprzednio — spraw, w których była właściwa), powoływała i odwoływała Radę Powierników i poszczególnych jej członków i określała ich liczbę, dyskutowała nad jej programem w zakresie socjalistycznego budownictwa, rozważała i aprobowała plan ekonomiczny i budżet Słowacji, a wreszcie zapewniała w duchu równości korzystne gospodarcze i kulturalne warunki rozwoju dla obywateli narodowości węgierskiej i ukraińskiej. A więc związek między Radą Powierników a Słowacką Radą Narodową był bardzo ścisły. Rada Powierników składała Słowackiej Radzie sprawozdania i była przed nią odpowiedzialna. Takie ukształtowanie stosunku między wspomnianymi organami stanowiło istotną nowość.

Organizację Słowackiej Rady Narodowej ukształtowano na wzór Zgromadzenia Narodowego. Odtąd wybierała ona na przeciąg 1 roku swe Prezydium, które działało również między sesjami i kadencjami; w tym czasie Prezydium powoływało i odwoływało Radę Powierników i poszczególnych jej członków. Te decyzje podlegały zatwierdzeniu Słowackiej Rady. Ustawy Słowackiej Rady Narodowej mogły być unieważnione przez Prezydium Zgromadzenia Narodowego, gdy były one sprzeczne z konstytucją albo gdy Rada uchwalając je przekroczyła swą kompetencję.

Widzieliśmy, że Rada Powierników była powoływana i odwoływana przez Słowacką Radę Narodową i przed nią odpowiadała. Z drugiej strony podlegała ona co do zasad swej działalności także rządowi centralnemu, który określał podstawowe wytyczne i miał prawo uchylać decyzje Rady Powierników lub poszczególnych jej członków, o ile były one sprzeczne z ustawą lub rządowymi dyrektywami. Rada Powierników z kolei kierowała na terenie Słowacji radami narodowymi i ich prezydiami, przy czym mogła zmieniać i uchylać ich postanowienia.

#### IV. RADY NARODOWE, SĄDY I PROKURATURA

Podobnie nowymi, jak Słowacka Rada Narodowa i Rada Powierników, organami były terenowe rady narodowe. Ich początki sięgają czasów II wojny

światowej. W grudniu 1943 r. — z okazji zawarcia w Moskwie radziecko-czechosłowackiego traktatu o wzajemnej pomocy, przyjaźni i współpracy po wojnie (12 XII 1943) — doszło między przywódcą komunistów czeskich Klementem Gottwaldem i prezydentem Republiki Czechosłowackiej Edwardem Beneszem, który stał na czele emigrantów londyńskich, w sprawie przyszłej organizacji terenowego zarządu do porozumienia. Organami w terenie miały być rady narodowe. Było to z formalnego punktu widzenia nawiązanie do przeszłości. Podobne rady istniały już w r. 1918 dla przejęcia władzy z rąk austriacko-węgierskich. Spojrzenie obydwóch mężów stanu na te nowe organy było jednak zgoda odmienne. Klement Gottwald widział w nich załączek władzy rad na terytorium wyzwolonym Czechosłowacji, Edward Benesz uważał je za początek *self-government* według angielskiego wzoru.

Gdy w 4 miesiące później, na początku kwietnia 1944, wojska radzieckie przekraczały dawną wschodnią granicę Czechosłowacji, rząd emigracyjny w Londynie skierował do narodów czeskiego i słowackiego odezwę radiową (16 IV 1944), która zawierała wytyczne w sprawie tworzenia rad narodowych, także na obszarze okupowanym przez Niemców; tam miały one stać się organami podziemnej walki z najeźdźcą. W dniu 4 XII 1944 wydał prezydent Benesz dekret o radach narodowych i Tymczasowym Zgromadzeniu Narodowym. Rady narodowe miały być tymczasowymi organami administracji publicznej we wszystkich dziedzinach. Dla obszarów zamieszkałych w większości przez Niemców i Węgrów przewidziano odrębną organizację w postaci komisarzy i komisji zarządzających. Gdy wreszcie rząd stanął na ziemi słowackiej i ogłosił w Koszycach swój program polityczny (5 IV 1945), zwanym programem koszyckim, rady narodowe jako organizacje przeciwstawne biurokratycznemu aparatowi administracyjnemu z czasów przedwojennych zajęły w nim poczesne miejsce.

Rady narodowe i wybrane przez nie prezydium odegrały ogromną rolę w przebudowie ustroju społeczno-gospodarczego, w szczególności w dniach lutych 1948 r. Podlegały one ministrowi spraw wewnętrznych jako ministrowi w pierwszym rządzie odpowiedzialnemu za terenową administrację. Dzięki temu mógł on w lutym i marcu 1948 wydać szereg koniecznych zarządzeń w sprawie reorganizacji rad, tzn. usunięcia z nich tych elementów, które pragnęły powrotu do ustroju kapitalistycznego.

W konstytucji z 9 V 1948 nazwano rady narodowe organami jednolitej administracji ludowej, które wybrane przez lud powinny w wykonywaniu swych czynności opierać się na bezpośrednim udziale i inicjatywie ludu i podlegają jego kontroli. Poza tym rada narodowa niższego stopnia podlegała radzie stopnia wyższego, a cały system rad „był podporządkowany organom władzy rządowej i wykonawczej, w szczególności ministrowi spraw wewnętrznych”, co było reminiscencją pierwszych lat po wyzwoleniu. Ta organizacja rad była wyrazem znanej zasady podwójnego podporządkowania (ludowi oraz radom wyższym i ministrowi spraw wewnętrznych).

Po uchwaleniu konstytucji 1948, pod koniec tego samego roku, istotnej

zmianie uległ podział terytorialny republiki, co nie mogło pozostać bez wpływu na organizację rad. Ustawą o organizacji okręgów z 21 XII 1948, która weszła w życie 1 I 1949 zniesiono historyczne kraje i utworzono w całym państwie okręgi (na terenie Czech i Moraw 13 okręgów, Słowacji 6 okręgów).

Przepisy konstytucji o radach narodowych zostały częściowo zastąpione i uzupełnione ustawą konstytucyjną z 3 III 1953. Wzorem innych konstytucji państw obozu socjalistycznego określono tam rady jako „miejscowe organy władzy państwowej ludu pracującego”. Zasada podwójnego podporządkowania znalazła wyraz w następujących przepisach: rady narodowe podlegają stałej kontroli ludu pracującego, każdy członek rady odpowiada przed ludem i składa swoim wyborcom sprawozdanie z działalności własnej i rady, każdy członek rady może być przez wyborców odwołany. Radami narodowymi kieruje rząd, radą niższą kieruje rada wyższa i rada niższa przed nią odpowiada. Rady kierują i kontrolują swe prezydium, wydziały i inne organy. Prezydium jest organem wykonawczym wybranym spośród członków rady. Prezydium są podporządkowane rządowi, przy czym prezydium z jednej strony podlega swojej radzie, z drugiej strony prezydium rady wyższego stopnia. W Słowacji — jak już wspomniano — władzę rządu centralnego w stosunku do rad i ich prezydiów sprawowała Rada Powierników.

Ustawa z 3 III 1953 weszła w życie dopiero po upływie roku z dniem 9 III 1954. W międzyczasie ustawą konstytucyjną z 16 IX 1953 obowiązującą od 1 X 1953 wyjęto rady narodowe spod kompetencji ministra spraw wewnętrznych i podporządkowano je bezpośrednio rządowi. Tak więc jedna z zasad nowej ustawy znalazła zastosowanie zanim cała ustawa weszła w życie.

Nie można w naszym krótkim szkicu omówić wszystkich zmian, które dalsze lata na odcinku rad narodowych przyniosły. Dlatego wskaźmy tylko na to, że począwszy od 1956 r. następowało stopniowe zwiększanie kompetencji organów terenowych, a poza tym, że na krótko przed wejściem w życie konstytucji z 1960 r., z dniem 1 VII 1960, zaczął obowiązywać nowy podział terytorialny Czechosłowacji na dziesięć okręgów oraz okręg stołeczny miasta Pragi, podzielonych na 108 powiatów (zamiast dotychczasowych 19 okręgów, które obejmowały łącznie 270 powiatów). W tym samym mniej więcej czasie uchwalono nową ustawę o radach narodowych (25 V 1960 r.).

I wreszcie kilka słów o ustroju sądownictwa. Konstytucja z 9 V 1948 przewidywała Sąd Najwyższy, Najwyższy Sąd Wojskowy i Trybunał Administracyjny, pozostawiając hierarchię organizacyjną niższych sądów zwykłemu ustawodawstwu. Poza szeregiem podstawowych zasad ustrojowych (sądownictwo wszystkich instancji jest oddzielone od administracji) konstytucja również podkreślała, że obok sędziów zawodowych mianowanych na stałe, zasiadają w kompletach sędziowskich ławnicy, powoływani przez właściwe rady narodowe.

Ustawa konstytucyjna z 30 X 1952 r. upodobniła w większym stopniu ustrój sądownictwa czechosłowackiego do ustroju sądowego innych demokracji ludowych. Przewidziano tam sądy zwykłe i specjalne, a wśród sądów zwykłych Sąd Najwyższy, sądy okręgowe i sądy ludowe. Sąd Najwyższy jako jedyny najwyższy organ sądowy kontroluje działalność wszystkich sądów w zakresie orzecznictwa. Sędziowie i ławnicy są odtąd wybierani: Sąd Najwyższy przez Zgromadzenie Narodowe, niższe sądy przez właściwe rady narodowe. Na podstawie tej samej ustawy stworzono urząd Generalnego Prokuratora, mianowanego i odwoływanego na wniosek rządu przez prezydenta republiki. Generalny Prokurator odpowiada za swą działalność przed rządem. Do niego należy najwyższa kontrola w zakresie stosowania i przestrzegania prawa przez obywateli i przez cały aparat państwowy.

#### V. USTRÓJ GOSPODARCZY

Przepisy o ustroju społeczno-gospodarczym konstytucji z 1948 r. były bilansem ówczesnych reform. Program koszycki z 5 IV 1945 stanowił, że majątek, który znajdował się w posiadaniu obywateli państw wrogich (niemieckich i węgierskich), obywateli czechosłowackich narodowości niemieckiej i węgierskiej oraz innych obywateli, którzy zdradzili naród i udzielali poparcia niemieckim i węgierskim władzom okupacyjnym, także majątek spółek akcyjnych i innych towarzystw, o ile w ich władzach znajdowały się osoby, które należały do wspomnianych wyżej kategorii, przechodzi pod administrację państwową. Rady narodowe przywracały na podstawie indywidualnych wniosków posiadanie dawnym właścicielom, robotnikom, chłopom, urzędnikom, drobnym przemysłowcom i pracownikom wolnych zawodów. Program koszycki przewidział również stworzenie Narodowego Funduszu Rolnego, który miał objąć ziemie (wraz z żywym i martwym inwentarzem) wymienionych wyżej osób. Podlegały one rozdziałowi między chłopów i robotników rolnych.

Wykonaniem i uzupełnieniem tego programu były dekrety prezydenta republiki wydane od maja do października 1945 r., jeszcze przed rozpoczęciem działalności Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego. Należy z nich przede wszystkim wymienić 6 dekretów o upaństwowieniu kopalń i niektórych przedsiębiorstw przemysłowych, o upaństwowieniu niektórych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego, banków — spółek akcyjnych, prywatnych towarzystw ubezpieczeniowych i wreszcie o radach fabrycznych i zakładowych.

W dniu 28 IV 1948 r., 5 i 6 V 1948 r. — a więc po Zwycięstwie Lutowym 1948 r. — i na kilka dni przed uchwaleniem konstytucji majowej — Konstytucyjne Zgromadzenie Narodowe uchwaliło znowu szereg ważnych ustaw nacjonalizacyjnych: o upaństwowieniu niektórych dalszych przedsiębiorstw przemysłowych, osobno o upaństwowieniu dalszych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego, o nacjonalizacji i organizacji handlu hurtowego, handlu

zagranicznego i przewozów międzynarodowych, przedsiębiorstw budowlanych, drukarni, biur podróży, zakładów gastronomicznych i hoteli.

Dłatego konstytucja z 20 V 1948 stanowiła:

„Ustrój gospodarczy Republiki Czechosłowackiej opiera się na upaństwowieniu wszelkich bogactw mineralnych, przemysłu, handlu hurtowego i instytucji bankowych; na własności ziemi według zasady „ziemia należy do tego, kto na niej pracuje”; na ochronie drobnego i średniego przedsiębiorstwa i na nietykalności majątku osobistego. Cała gospodarka narodowa w Republice Czechosłowackiej ma służyć interesom ludu. W interesie publicznym Państwo kieruje wszelką działalnością gospodarczą na zasadzie jednolitego planu gospodarczego”.

Tak brzmi podstawowy artykuł konstytucji zamieszczony wśród przepisów fundamentalnych na wstępie konstytucji. Został on rozbudowany w rozdziale o ustroju gospodarczym. Powiedziano tam również:

„Gwarantuje się własność prywatną przedsiębiorstw drobnych i średnich zatrudniających do 50 osób... gwarantuje się własność prywatną ziemi do wysokości 50 ha rolnikom, którzy ją uprawiali”.

W r. 1948 i w ciągu następnych lat uzupełniono ustawodawstwo nacjonalizacyjne z pierwszego okresu po wyzwoleniu. Punkt ciężkości ustawodawstwa spoczywał nie tyle na samym upaństwowieniu, ile na organizowaniu gospodarki socjalistycznej. Trzeba tu przede wszystkim wymienić dwa plany pięcioletnie i ustawę z 1955 r. o przedsiębiorstwach państwowych i innych gospodarczych organizacjach. Trzeci Plan Pięcioletni obejmuje lata 1961—1965.

Po wykupie ziemi tych gospodarstw, które przekraczały 50 ha, względnie należącej do osób, które same jej nie uprawiały, w rolnictwie zaczęła rozwijać się spółdzielczość produkcyjna na podstawie ustawy z 1949 r. o jednolitych spółdzielniach produkcyjnych i stała się z biegiem lat panującą formą gospodarki. W r. 1960 tylko 13% ziemi uprawnej nie znajdowało się w posiadaniu gospodarstw państwowych i rolniczych spółdzielni.

Tak przedstawia się konstytucja z 9 V 1948, jej geneza i dalszy rozwój. Ewolucja ta była urzeczywistnieniem proklamacji zamieszczonej na samym jej początku:

„... Chcemy, aby było to Państwo, w którym cała gospodarka służy ludowi i jest tak prowadzona, by wzrastał ogólny dobrobyt, by nie było kryzysów gospodarczych i aby dochód społeczny był sprawiedliwie dzielony. Tą drogą chcemy dojść do ustroju społecznego, w którym zupełnie będzie usunięty wyzysk człowieka przez człowieka — do socjalizmu”.

## VI. NOWA KONSTYTUCJA Z 1960 R. NA TLE POWOJENNEJ HISTORII USTROJU CZECHOSŁOWACJI

Także konstytucja z 11 VII 1960 rozpoczyna się od proklamacji:

„Ustrój społeczny, o który walczyły całe pokolenia naszych robotników i innych ludzi pracy i który od zwycięstwa Wielkiej Socjalistycznej Rewolucji Październikowej miały jako wzór przed oczyma, stał się pod kierownictwem Komunistycznej Partii Czechosłowacji także u nas rzeczywistością. Socjalizm w naszej ojczyźnie zwyciężył!”

Te cytaty z dwóch proklamacji przedzielonych dwunastoleciem wyrażają przebytą drogę. Nowa konstytucja zmienia nazwę państwa z Republiki Czechosłowackiej na Czechosłowacką Republikę Socjalistyczną. Zdaje się, że w ten sposób udzieliliśmy ogólnej odpowiedzi na pierwsze z postawionych na początku naszych wywodów pytań: dlaczego Zgromadzenie Narodowe uznało, że dawną konstytucję należy zastąpić nową. Przejdźmy obecnie do pytań bardziej szczegółowych: na czym polega zmiana ustroju? Czy nowa konstytucja zawiera pewne elementy dawnej ustawy?

1. Istotnych różnic między dawną a nową konstytucją należy doszukiwać się w ustroju społeczno-gospodarczym. W toku porównawczej analizy natrafimy oczywiście również na podobieństwa, bo konstytucja z 1948 r. była na początku tego etapu, który konstytucja z 1960 r. kończy. Mniej więcej tak jak dawniej określa nowa konstytucja mienie narodowe (art. 8 ust. 2) i własność osobistą przedmiotów użytkowych (art. 10). O ile jednak dawna konstytucja mówiła, że ustrój gospodarczy opiera się także na własności ziemi według zasady „ziemia należy do tego, kto ją uprawia” i „na ochronie drobnego i średniego przedsiębiorstwa” (art. XII konstytucji z 1948), o tyle nowa ustawa zasadnicza stwierdza: „ziemia złączona we wspólnej gospodarce spółdzielczej znajduje się w użytkowaniu społecznym jednolitych spółdzielni rolniczych” (art. 8 ust. 3) i ponadto: „w granicach socjalistycznego systemu gospodarczego dozwolona jest drobna prywatna gospodarka oparta na pracy osobistej przy wykluczeniu korzystania z obcej siły roboczej” (art. 9). Socjalistyczny system gospodarczy — podstawa ekonomiczna ČSRS — wyklucza wszelką formę wyzysku człowieka przez człowieka (art. 7 ust. 1) i wyłączną niemal dlatego rolę odgrywa socjalistyczna własność społeczna, która ma dwie formy: własność państwową (mienie narodowe) i własność spółdzielczą (art. 8 ust. 1). Innymi słowy: dominujący, przemożny jest układ socjalistyczny, obok niego w wąskim bardzo zakresie istnieje układ drobnotowarowy, nie ma już układu kapitalistycznego, który opierał się na pracy najemnej. Na tym polega zasadnicza różnica między ustrojem społeczno-gospodarczym z r. 1948 a 1960; ona sprawia, że państwo czechosłowackie nazwało siebie na wzór ZSRR republiką socjalistyczną. Dlatego znikło przeciwstawienie jednostki państwu:

„W społeczeństwie ludzi pracy, w którym usunięto wyzysk człowieka przez człowieka, rozwój i interesy każdego jego członka są zgodne z rozwojem i interesami całego społeczeństwa” (art. 19 ust. 1).

2. Rola Komunistycznej Partii, która już od wyzwolenia, a przede wszystkim od Zwycięstwa Lutowego 1948 była przewodnią siłą społeczną, została w nowej konstytucji w odróżnieniu od dawnej wyraźnie podkreślona. Dotąd konstytucje państw obozu socjalistycznego mówiły o kierowniczej roli Partii w rozdziale o prawach i obowiązkach obywatelskich. Tak jest w konstytucji radzieckiej, rumuńskiej, węgierskiej, albańskiej. Konstytucja ČSRS wysuwa ją na czoło rozdziału o ustroju społecznym (art. 4), a obok niej wymienia Rewolucyjny Ruch Zawodowy i Front Narodowy Czechów

i Słowaków. Wskazuje przy tym na to, że na organizacje społeczne przechodzą stopniowo niektóre zadania organów państwowych.

Została też konstytucyjnie zagwarantowana zasada, że ČSRS należy do światowego obozu socjalistycznego (art. 1 ust. 3), bratnia współpraca ze Związkiem Radzieckim (art. 14 ust. 2) oraz naukowy światopogląd, marksizm-leninizm, w którego duchu należy prowadzić całą politykę kulturalną, wychowania i oświaty w dążeniu do systematycznego usunięcia ze świadomości ludzkiej przeżytków społeczeństwa wyzysku (art. 16 ust. 1 i 3), choć z drugiej strony wolność wyznania jest zagwarantowana (art. 32). Niemniej panowanie naukowego światopoglądu w społeczeństwie jest celem, do którego Państwo zmierza. Jest on także kryterium i środkiem dalszej przebudowy społecznej:

„W oparciu o naukowy światopogląd stosuje się w pełni wyniki nauki dotyczące kierowania społeczeństwem i planowania jego dalszego rozwoju” (art. 18 ust. 2).

3. Co do ustroju i kompetencji najwyższych organów państwowych nowa konstytucja nawiązuje wyraźnie do swej poprzedniczki. Nie został oczywiście przejęty system parlamentarno-gabinetowy z nieodpowiedzialnością prezydenta i kontrasygnatą jego aktów urzędowych przez ministrów. Ten system był z natury rzeczy w okresie dwunastolecia martwą literą.

Pozostały jednak takie same najwyższe organa: Zgromadzenie Narodowe, złożone z 300 posłów, wybierane nie jak dotąd na 6, lecz tylko na 4 lata. Prezydium Zgromadzenia (30 osób) o nieco zmienionych kompetencjach, wybierane nie na rok, lecz na całą kadencję i każdej chwili przez nie w całości lub w części odwoalne, prezydent republiki wybierany przez Zgromadzenie Narodowe nie na 7, jak poprzednio, lecz na 5 lat z taką samą jak dawniej kompetencją, ale odpowiedzialny przed Zgromadzeniem za wykonywanie swych funkcji.

Prezydent, tak jak dotychczas zwołuje i zamyka sesje Zgromadzenia, mianuje i odwołuje premiera i innych członków rządu, winien po nominacji podobnie jak przedtem stanąć ze swym programem przed Zgromadzeniem Narodowym i otrzymać jego aprobatę. Zgromadzenie Narodowe może — również jak w dawnej konstytucji — zwrócić się do prezydenta z wiążącym go wnioskiem o odwołanie rządu lub ministra. Prezydent w dalszym ciągu powołuje i odwołuje generalnego prokuratora, stróża praworządności w państwie. Robi to jednak nie jak dotychczas na wniosek rządu, lecz na wniosek Zgromadzenia Narodowego, które może zażądać od prezydenta odwołania prokuratora generalnego. Odpowiada on przed Zgromadzeniem i składa mu sprawozdanie. I wreszcie w razie opróżnienia urzędu prezydenta albo gdy prezydent republiki nie może z ważnych powodów sprawować swych funkcji, przechodzą one — tak jak dotychczas — na rząd, na premiera zaś naczelne dowództwo siłami zbrojnymi.

Nie uległy też zasadniczej zmianie rady narodowe, wybierane odtąd nie na trzy, lecz na cztery lata. Określono je w nowej konstytucji ze względu

na to, że podlegają rządowi jako organy władzy i administracji. Ta podległość rządowi, odróżniająca wybitnie czechosłowacki system rad od systemu panującego w innych państwach obozu socjalistycznego, w których rady jako organy władzy państwowej podlegają najwyższemu organowi przedstawicielskiemu (Zgromadzeniu Narodowemu), jego Prezydium względnie specjalnie do tego celu wyłonionemu komitetowi, pozostała cechą charakterystyczną organizacji państwowej ČSRS. Zgromadzenie Narodowe rozważa tylko postulaty rad narodowych, upowszechnia ich doświadczenia i podejmuje środki, które zmierzają do usprawnienia ich organizacji i pracy (art. 48).

I wreszcie nie ma też zasadniczej różnicy w organizacji sądownictwa. Hierarchia sądów powiatowych, okręgowych i Sądu Najwyższego odpowiada w istocie dawnemu ustrojowi; nowym elementem ustroju są sądy miejscowe oraz to, że sądy powiatowe są wybierane nie jak dotychczas przez właściwą radę narodową, lecz przez ludność.

4. Poważniejsza jest różnica między dawnym a nowym stanem prawnym w zakresie ustroju Słowacji. Ustawodawcza kompetencja wybieranej również na cztery lata Słowackiej Rady Narodowej została w zasadzie utrzymana. Uchwala ona ustawy w sprawach o charakterze narodowym lub regionalnym albo z upoważnienia Zgromadzenia Narodowego, ona sama też — odmiennie niż dawniej — określa liczbę posłów oraz tak jak przedtem uchwała ordynację wyborczą i swój regulamin obrad. Zgromadzenie Narodowe może tylko wówczas uchylać ustawę Słowackiej Rady, gdy jest ona sprzeczna z konstytucją lub ustawą ogólnopaństwową (art. 41 ust. 2).

Słowacka Rada Narodowa nie została jednak określona jako organ władzy lecz — podobnie jak rady narodowe — jako organ władzy i administracji. Stoi to w ścisłym związku z likwidacją Rady Powierników. Organem wykonawczym Słowackiej Rady Narodowej stało się Prezydium (art. 84). Spośród jego członków wybiera ona powierników, którzy działają w działach administracji państwowej. Organami inicjującymi, kontrolnymi i wykonawczymi są również wybierane dla poszczególnych dziedzin komisje Słowackiej Rady Narodowej.

Z drugiej strony Słowacka Rada Narodowa otrzymała prawo składania projektów ustaw Zgromadzeniu Narodowemu (art. 74 p. e. i art. 52 ust. 1), poseł do Słowackiej Rady Narodowej może być również posłem do Zgromadzenia Narodowego (art. 81 ust. 3), a członek Prezydium równocześnie członkiem rządu (art. 83 ust. 4).

5. Nie trudno spostrzec, że w istocie nowa konstytucja czechosłowacka zawiera ustawodawcze opracowanie dokonanych w ciągu ostatnich dwunastu lat przemian społeczno-gospodarczych. Wielka oczywiście zachodzi różnica między rokiem 1948 a 1960, znacznie mniejsza natomiast między stanem prawnym, który obowiązywał przed wejściem w życie konstytucji a stanem prawnym przez nią stworzonym. Innymi słowy: nowa konstytucja jest bilansem. Czesi i Słowacy podkreślają jednak z dumą, że ich konsty-

tucje są również programem. Tak jak konstytucja 1948 wyznaczała drogę do socjalizmu, tak konstytucja 1960 r. stawia nowy cel — komunizm. We wstępnej proklamacji czytamy:

„Gromadzimy siły do przejścia do komunizmu, chcemy osiągnąć taki rozwój sił wytwórczych i taki wzrost mienia społeczeństwa, aby można było zaspokoić wszystkie rosnące wciąż potrzeby i zapewnić każdemu jego członkowi wszechstronny rozwój. Potem będzie można przejść do urzeczywistnienia najwyższej zasady rozdziału dóbr — zasady komunizmu: „każdy według swych zdolności, każdemu według jego potrzeb”.