

Michał Domagała

**ROLA KOMITETU NADZORU KONSTYTUCYJNEGO ZSRR
W ZABEZPIECZENIU
ZGODNOŚCI PRAWA Z KONSTYTUCJĄ**

I

W Związku Radzieckim, podobnie jak w innych państwach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, mamy do czynienia z istotnymi zmianami w zakresie zabezpieczenia zgodności ustaw i aktów niższego rzędu z konstytucją. W warunkach państwa federacyjnego, jakim jest ZSRR, problem ten jest szczególnie skomplikowany ze względu na istnienie kilku płaszczyzn, na których tworzone są akty prawne, a mianowicie federalnej i republikańskich, przy czym wymaga się, aby zarówno konstytucje, jak i pozostałe akty republikańskie były zgodne z odpowiednimi aktami szczebla federalnego.

Konstytucje radzieckie do 1988 r. nie przewidywały istnienia specjalnych, pozaparlamentarnych organów kontroli konstytucyjności prawa. Jedynie konstytucja z 1924 r. przekazywała określone uprawnienia w tej dziedzinie (o charakterze opiniodawczym) Sądowi Najwyższemu ZSRR¹. Pozostałe konstytucje przekazywały wszystkie uprawnienia w zakresie kontroli nad przestrzeganiem ich postanowień najwyższym organom władzy państwowej, tzn. parlamentowi i jego prezydium (kontrola parlamentarna). Dopiero nowelizacja konstytucji ZSRR z 7 X 1977 r. dokonana w dniu 1 XII 1988 r. stworzyła podstawę prawną dla utwo-

¹ Zob. W. K. Diabło, *Sudiebnaja ochrana konstitucyi w burżuaznych gosudarstwach i w Sojusie SSR*, Moskwa 1928; W. G. Lebiedinskij, *Konstitucyonnyj nadzor i metody jego osuszczestwlenija*, „Sowietskoje Stroitelstwo” 1928, № 9 oraz M. Domagała, *Kontrola zgodności prawa z konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa 1986, s. 29 i n.

zenia Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego. Propozycje powołania wyspecjalizowanego organu kontroli konstytucyjnej występowały już wcześniej, przy czym należy podkreślić, że postulaty te ograniczały się do utworzenia odpowiedniej komisji (komitetu lub rady) konstytucyjnej, która byłaby organem wewnętrznym parlamentu. Rozwiązanie takie miałoby udoskonalić i wzmocnić pod względem fachowym działalność kontrolną Rady Najwyższej ZSRR i odpowiednich organów na szczeblu republik. W skład takich organów wchodziłoby zarówno posłowie, jak i specjaliści spoza parlamentu². Propozycje tego rodzaju spotykamy w szczególności w literaturze prawniczej z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych³, jednakże nie doczekały się one swej realizacji.

Dokonana w 1988 r. reforma konstytucyjna, która kontynuowana jest w latach następnych, była wynikiem zachodzących zmian politycznych w ZSRR. Uznano, że konstytucja z 7 X 1977 r. nie może stanowić właściwej podstawy dla dokonujących się przeobrażeń i budowy państwa prawnego. 1 XII 1988 r. Rada Najwyższa ZSRR dokonała obszernej nowelizacji konstytucji federalnej w części dotyczącej struktury najwyższych organów władzy, systemu wyborczego oraz sądownictwa i arbitrażu (rozdz. 12, 13, 15 i 20)⁴.

Do nowo utworzonych organów należy Komitet Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR powoływany przez Zjazd Deputowanych Ludowych i wyposażony w szerokie uprawnienia w zakresie kontroli konstytucyjności prawa (art. 125 konstytucji). Poza tym przewidziano dokonanie odpowiednich zmian konstytucji republik związkowych w celu utworzenia

² Podobne rozwiązania spotykamy w konstytucji NRD z 1949 r. (art. 66), w konstytucji Rumunii z 1965 r. (art. 53) oraz w konstytucji Węgier po nowelizacji w 1983 r. (szerzej na ten temat zob. Domagała, *Kontrola zgodności...*, s. 37 i n., s. 46 i n. oraz s. 53 i n.).

³ Np. *Aktualnyje problemy sowietskogo gosudarstwa i prawa w pieriod stroitelstwa kommunizma*, Leningrad 1967, s. 207—208; I. P. Ilinskij, B. W. Szczetinin, *Konstitucionnyj kontrol i ochrana konstitucionnoj zakonnosti w socyjalistycznych stranach*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” [Moskwa] 1969, № 9, s. 47; J. P. Jeremienko, *Normy sowietskich konstitucyj*, Saratow 1968, s. 19—20; M. A. Szafir, *Kompetiencya SSSR i sojuzných rjespublik*, Moskwa 1968, s. 219—220; B. W. Szczetinin, *Problemy teorii sowietskogo gosudarstwiennogo prawa*, Moskwa 1969, s. 182; A. B. Wiengierow, *Konstitucionnyj kontrol w SSSR*, „Prawowiedienije” [Leningrad] 1970, s. 37; P. J. Niedbajło, *Sistima juridycznych garantij primienienija sowietskich prawowych norm*, „Prawowiedienije” [Leningrad] 1971, nr 3, s. 48; W. F. Kotok, *Konstitucionna zakonnost, konstitucionen nadzor i konstitucionen kontrol w SSSR*, [w:] *Pravna Misál*, Sofia 1972, s. 27; *Sowietskoje konstitucionnoje prawo*, ried. S. J. Rusinowaja, W. A. Rjanżin, Leningrad 1975, s. 61.

⁴ *Zakon SSSR ob izmienienijach i dopolnienijach Konstitucyi (Osnownogo zakona) SSSR*, (Wiedomosti Wierchnownogo Sowjeta SSSR 1988 № 27, poz. 563).

organów nadzoru konstytucyjnego na niższych szczeblach organizacji państwa. Postanowienia konstytucji ZSRR dotyczące kompetencji i funkcjonowania Komitetu były w międzyczasie trzykrotnie nowelizowane, a mianowicie ustawą z 23 XII 1989 r.⁵, ustawą z 14 III 1990 r., na podstawie której został utworzony kolejny nowy naczelny organ państwowy w postaci Prezydenta ZSRR⁶, oraz ustawą z 26 XII 1990 r.⁷, która wprowadziła dalsze zmiany w systemie naczelnych organów federalnych, w związku z czym zaistniała potrzeba nowelizacji postanowień dotyczących Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego.

Ustrojodawca, podejmując decyzję o utworzeniu Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego, umieścił postanowienia dotyczące tego organu w rozdziale o najwyższych organach władzy państwowej zatytułowanym *Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR i Rada Najwyższa ZSRR* (rozdz. 15 konstytucji). Jest to więc rozwiązanie odmienne w porównaniu z konstytucjami innych państw, np. Jugosławii, Czechosłowacji i Polski, gdzie regulacja prawna statusu podobnych organów, czyli sądów konstytucyjnych, zawarta jest w odrębnych rozdziałach konstytucji. Rozwiązanie radzieckie podkreśla więc podległość Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego najwyższemu organowi władzy państwowej, tzn. Zjazdowi Deputowanych Ludowych. Podległość ta wynika także z innych szczegółowych postanowień konstytucji w zakresie decydowania o zgodności prawa z konstytucją lub ustawami.

Konstytucja ZSRR zawiera jedynie podstawowe postanowienia o składzie, powoływaniu i kompetencjach Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego. Szczegółowa regulacja tych zagadnień powinna zostać zawarta w ustawie o nadzorze konstytucyjnym w ZSRR, której wydanie było wyraźnie przewidziane w art. 125 ust. 7 konstytucji (w brzmieniu z 1988 r.), a następnie w art. 125 ust. 10 (wg noweli z 1989 r.).

II

Powołanie pierwszego składu Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego oraz uchwalenie wspomnianej ustawy o nadzorze konstytucyjnym po-

⁵ Zakon SSSR ob izmienienijach i dopolnienijach statii 125 Konstitucyi (Osnownogo zakona) SSSR, (Wiedomosti Sjezda Narodnych Dieputatow SSSR i Wierchow-nogo Sowjeta SSSR 1989, № 29, poz. 574).

⁶ Zakon SSSR ob ucziezhdienii posta Priezidenta SSSR i wniesienii izmienienij i dopolnienij w Konstitucyi (Osnownyj zakon) SSSR, (Wiedomosti Sjezda Narodnych Dieputatow SSSR i Wierchow-nogo Sowjeta SSSR 1990, № 12, poz. 189).

⁷ Zakon SSSR ob izmienienijach i dopolnienijach Konstitucyi (Osnownogo za-kona) SSSR, (Wiedomosti Sjezda., 1991, № 1, poz. 3).

winno nastąpić na I Zjeździe Deputowanych Ludowych ZSRR, który odbył się w dniach 25 V — 9 VI 1989 r. w Moskwie. Na porządku dziennym Zjazdu znajdował się m. in. punkt o wyborze Komitetu. W trakcie dyskusji nad kierunkami zmian politycznych w państwie, a przede wszystkim warunkami budowy państwa prawnego, podkreślano, że konstytucja i ustawa powinny stać się fundamentem całej działalności państwa. W sposób jednoznaczny podkreślono nadrzędność tych aktów prawnych we wszystkich dziedzinach życia państwowego i społecznego⁸. Część deputowanych proponowała podjęcie natychmiastowych działań zmierzających do uchwalenia nowych ustaw i dokonania zmian w konstytucji ZSRR. Większość deputowanych odrzuciła jednak tę koncepcję uważając, że prace ustawodawcze to proces złożony i wymagający niezbędnych przygotowań. Dlatego też I Zjazd praktycznie nie zajmował się działalnością ustawodawczą. Deputowani opowiedzieli się za gruntownym przygotowaniem nowej konstytucji, w wyniku czego Zjazd powołał Komisję Konstytucyjną dla opracowania projektu ustawy zasadniczej. W trakcie dyskusji podnoszono również problem uchwalenia ustawy o nadzorze konstytucyjnym. Deputowani wyrażali jednak wiele wątpliwości w tym zakresie. Ostatecznie Zjazd postanowił powołać specjalną komisję dla opracowania projektu ustawy oraz odłożyć wybory członków Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego do następnego Zjazdu⁹.

Problemy te rozstrzygnięto więc na II Zjeździe Deputowanych Ludowych ZSRR, który odbył się w grudniu 1989 r. W celu opracowania ostatecznego projektu ustawy o nadzorze konstytucyjnym, Zjazd powołał Komisję Redakcyjną, która przedstawiła Zjazdowi do uchwalenia projekty dwu ustaw: ustawy o zmianach i uzupełnieniach art. 125 konstytucji ZSRR¹⁰ oraz ustawy o nadzorze konstytucyjnym w ZSRR¹¹. Ustawa o zmianie konstytucji zwiększyła liczbę członków Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego oraz uregulowała w sposób bardziej precyzyjny zakres jego uprawnień i tryb postępowania w przedmiocie usunięcia stwierdzonych przez ten organ sprzeczności aktów prawnych z konstytucją lub ustawami.

Wraz z uchwaleniem powyższych ustaw, Zjazd dokonał wyboru przewodniczącego Komitetu oraz jego zastępcy. Na stanowiska te zostali wybrani dwaj profesorowie prawa, członkowie Akademii Nauk ZSRR. Wyboru pozostałych członków Komitetu powinna dokonać — zgodnie

⁸ Pierwyj Sjezd Narodnych Dieputatow SSSR (Problemy prawowowo gosudarstwa i zakonnosti), „Socjalistическая Zakonnost” 1989, № 8, s. 6.

⁹ Tamże, s. 7.

¹⁰ Ustawa z 23 XII 1989 r., (Wiedomosti Sjezda... 1989, № 29, poz. 574).

¹¹ Ustawa z 23 XII 1989 r., (Wiedomosti Sjezda... 1989, № 29, poz. 572).

z upoważnieniem Zjazdu¹² — Rada Najwyższa ZSRR na najbliższej sesji. Jednocześnie została podjęta przez Zjazd uchwała o trybie wejścia w życie ustawy o nadzorze konstytucyjnym w ZSRR¹³. Uchwała ta stanowi, że ustawa wchodzi w życie z dniem 1 I 1990 r., co oznacza, że z tym dniem Komitet powinien podjąć swoją działalność.

III

Ogólne postanowienia o składzie, trybie powoływania, kompetencjach i funkcjonowaniu Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego zawarte są w konstytucji ZSRR, natomiast szczegóły w tym zakresie zostały uregulowane w ustawie o nadzorze konstytucyjnym z 23 XII 1989 r.

Zgodnie z konstytucją w skład Komitetu wchodzi przewodniczący, zastępca przewodniczącego oraz 25 członków¹⁴. Federacyjny charakter państwa powoduje, że przy wyborze członków Komitetu należy zapewnić reprezentację każdej republice związkowej (co najmniej po jednym przedstawicielu). Ogólna liczba członków Komitetu (27) nie zapewnia jednak oparcia składu tego organu na zasadzie równouprawnienia wszystkich republik związkowych¹⁵.

Kandydaci na stanowisko członka Komitetu powinni rekrutować się z grona specjalistów w dziedzinie prawa i polityki, co ma zapewnić fachowość tego organu. Poza tym ani konstytucja, ani ustawa nie przewidują żadnych innych warunków natury merytorycznej lub formalnej dla objęcia tej funkcji.

Na podstawie wyraźnych postanowień konstytucji (art. 108 ust. 3 pkt 8 oraz art. 124 ust. 1)¹⁶, jak również ustawy o nadzorze konstytucyjnym (art. 6 ust. 1), powoływanie pełnego składu Komitetu należy do wyłącznych kompetencji Zjazdu Deputowanych Ludowych ZSRR. W związku z powyższym, budzi wątpliwości — co do swej zgodności z konstytucją — tryb postępowania, jaki został zastosowany przy wyborze pierwszego składu osobowego Komitetu na II Zjeździe. W dniu 23 XII 1989 r. Zjazd (o czym już wspomniałem), dokonał jedynie wy-

¹² Uchwała Zjazdu Deputowanych Ludowych ZSRR z 23 XII 1989 r. o wyborze Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR, (Wiedomosti Sjezda... 1989, N° 29, poz. 575).

¹³ Wiedomosti Sjezda... 1989, N° 29, poz. 573.

¹⁴ Według pierwotnego brzmienia art. 125 konstytucji (w 1988 r.) liczba członków Komitetu wynosiła 21.

¹⁵ Zob. art. 124 ust. 1 konstytucji oraz pkt 2 uchwały Zjazdu Deputowanych Ludowych ZSRR z 23 XII 1989 r. o wyborze Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR.

¹⁶ Numeracja artykułów konstytucji wg noweli z 14 III 1990 r.

boru przewodniczącego Komitetu oraz jego zastępcy, zlecając Radzie Najwyższej powołanie pozostałych członków.

Komitet Nadzoru Konstytucyjnego wybierany jest na określoną kadencję. W tym przypadku konstytucja ZSRR przewiduje bardzo długi okres, najdłuższy w porównaniu z kadencjami sądów konstytucyjnych w innych państwach Europy Środkowej, a mianowicie 10 lat. Ma to służyć — zgodnie z intencją ustrojodawcy — zabezpieczeniu samodzielności i niezawisłości członków Komitetu oraz całego organu¹⁷. Dla zapewnienia ciągłości pracy Komitetu przewiduje się stosowanie zasady rotacji w jego składzie, który ulega odnowieniu w połowie co 5 lat (art. 6 ust. 4 ustawy). Inną gwarancją niezawisłości członków Komitetu jest ich nieodwoływalność przed upływem kadencji, na którą zostali wybrani, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w ustawie (art. 8): 1) na własną prośbę, 2) ze względu na stan zdrowia nie pozwalający wypełniać obowiązków, 3) w przypadku naruszenia przysięgi oraz 4) w związku ze skazaniem prawomocnym wyrokiem sądowym. Decyzję o przedterminowej utracie mandatu przez członka Komitetu podejmuje Zjazd Deputowanych Ludowych na wniosek przewodniczącego Rady Najwyższej. W tym przypadku Zjazd zobowiązany jest do przeprowadzenia wyboru uzupełniającego. Nowo wybrana osoba pełni tę funkcję tylko do czasu zakończenia kadencji swego poprzednika.

Konstytucja oraz ustawa o nadzorze konstytucyjnym przewidują również szereg innych gwarancji niezawisłości członków Komitetu: przy wykonywaniu swoich obowiązków podlegają oni tylko konstytucji ZSRR (art. 124 ust. 4 konstytucji); zakaz łączenia tego stanowiska z członkostwem w innych organach, których akty podlegają nadzorowi Komitetu (art. 124 ust. 3 konstytucji); zakaz pociągania do odpowiedzialności za działania związane z rozpatrywaniem spraw w Komitecie (art. 27 ust. 2 ustawy) oraz przywilej nietykalności osobistej — immunitet — polegający na zakazie pociągania do odpowiedzialności karnej, zakazie aresztowania i nakładania kar administracyjnych bez zgody samego Komitetu, który podejmuje decyzję w głosowaniu tajnym większością 2/3 głosów ogólnej liczby członków (art. 27 ust. 1 ustawy).

IV

Podstawowym zadaniem nadzoru konstytucyjnego jest zapewnienie zgodności aktów prawnych organów państwowych i organizacji społecz-

¹⁷ L. W. Łazariew, A. J. Sliwa, *Konstitucyjonnaja rieforma — pierwszy etap*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1989, № 3, s. 13.

nych z konstytucją i aktami wyższego rzędu. Zadania te są spełniane na szczeblu federacji przez Komitet Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR oraz przez odpowiednie organy w republikach związkowych i autonomicznych, których istnienie powinny przewidywać konstytucje tych republik. W niniejszym opracowaniu zostaną przedstawione jedynie zadania oraz dotychczasowa działalność Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR.

Zakres kompetencji Komitetu został określony w konstytucji ZSRR w art. 125 wprowadzonym nowelą z 1 XII 1988 r., a następnie zmienionym ustawą z 23 XII 1989 r. oraz ustawą z 14 III 1990 r.; aktualnie jest to art. 124 konstytucji. Konkretyzacją tych ogólnych postanowień są przepisy ustawy z 23 XII 1989 r. o nadzorze konstytucyjnym w ZSRR.

Podstawowym zadaniem Komitetu jest orzekanie o zgodności ustaw i innych aktów normatywnych z konstytucją lub ustawami ZSRR. Dotyczy to przede wszystkim aktów normatywnych wydawanych przez organy federalne: Zjazd Deputowanych Ludowych, Radę Najwyższą i jej izby, Prezydenta oraz Gabinet Ministrów¹⁸, jak również aktów wydawanych przez organy republik związkowych. Przewiduje się również sprawowanie takiej kontroli w stosunku do projektów niektórych aktów normatywnych, a mianowicie: projektów ustaw i innych aktów wniesionych pod obrady Zjazdu Deputowanych Ludowych, Rady Najwyższej ZSRR i jej izb (kontrola uprzednia). Komitet Nadzoru Konstytucyjnego został upoważniony do orzekania o zgodności aktów normatywnych wydawanych zarówno przez organy federalne, jak i republikańskie, z trzema kategoriami aktów federacji: z konstytucją ZSRR, ustawami uchwalanymi przez Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR oraz ustawami uchwalanymi przez Radę Najwyższą ZSRR.

Zakres oraz istota działalności Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego zostały wyrażone — według autorów radzieckich — w jego nazwie: jest to nadzór konstytucyjny, który pozostaje w ścisłym związku z pojęciem kontroli konstytucyjnej; jest jednak pojęciem węższym. Obydwa te pojęcia oznaczają działalność ukierunkowaną na zabezpieczenie legalności konstytucyjnej w dziedzinie prawotwórstwa¹⁹. Kontrola konstytucyjna związana jest zwykle z istnieniem prawa do uchylenia aktów wydanych z naruszeniem konstytucji, natomiast nadzór konstytucyjny polega na

¹⁸ Określenie „Gabinet Ministrów” zastąpiło nazwę „Rada Ministrów” na podstawie ustawy z 26 XII 1990 r. o zmianach i uzupełnieniach konstytucji ZSRR w związku z doskonaleniem systemu kierowania państwem (Wiedomosti Sjezda... 1991, № 1, poz. 3).

¹⁹ Szerzej na temat rozróżnienia pojęć „kontrola konstytucyjna” oraz „nadzór konstytucyjny” w literaturze radzieckiej. Zob. Domagała, *Kontrola zgodności...*, s. 5 i n. oraz tenże, *Komitet Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR* (w druku).

działalności kontrolnej, poprzedzającej zmianę lub uchylenie niekonstytucyjnego aktu²⁰. Oznacza to, że Komitet w zasadzie nie jest uprawniony do uchylenia aktów niezgodnych z konstytucją lub ustawami ZSRR. Jest to funkcja zastrzeżona dla innych organów uczestniczących w realizacji kontroli konstytucyjnej, tzn. Zjazdu Deputowanych Ludowych, Rady Najwyższej, Prezydenta i Gabinetu Ministrów ZSRR. Do kompetencji Komitetu należy jedynie prawo oceny zgodności różnych aktów z konstytucją lub ustawami ZSRR i wydanie orzeczenia o ich konstytucyjności lub legalności. Istotnego wyłomu w tej konstrukcji dokonała nowela konstytucji z 23 XII 1989 r., na podstawie której akt prawny lub jego poszczególne postanowienia, które według orzeczenia Komitetu naruszają prawa i wolności obywateli z powodu sprzeczności z konstytucją, tracą moc obowiązującą wraz z wydaniem takiego orzeczenia (art. 124 ust. 7 zd. 3). Postanowienia tego nie było w pierwotnym brzmieniu art. 125, wprowadzonym w 1988 r. W ten sposób Komitet uzyskał również uprawnienie do ostatecznego decydowania o uchyleniu aktów normatywnych uznanych za sprzeczne z konstytucją, chociaż w ograniczonym zakresie. Nowe uprawnienie Komitetu upodabnia ten organ w jeszcze większym stopniu do sądu konstytucyjnego.

Pierwszą kategorią aktów normatywnych podlegających nadzorowi Komitetu są ustawy i wszystkie inne akty uchwalane przez Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR, jak również projekty tych aktów. Komitet dokonuje oceny tych aktów z punktu widzenia ich zgodności z konstytucją ZSRR. Ocena dokonywana jest na wniosek co najmniej 1/5 deputowanych ludowych, Prezydenta ZSRR oraz najwyższych organów władzy państwowej republik związkowych. Jedynie w stosunku do projektów ustaw i innych aktów wniesionych do rozpatrzenia przez Zjazd, Komitet wydaje orzeczenia o ich zgodności z konstytucją na zlecenie Zjazdu. Prawo wydawania orzeczeń w zakresie zgodności ustaw i innych aktów uchwalanych przez Zjazd z konstytucją, Komitet uzyskał dopiero na podstawie noweli konstytucyjnej z 23 XII 1989 r. Według pierwotnego brzmienia art. 125 konstytucji, uchwalonego w 1988 r., Komitet miał jedynie prawo przedstawiania Zjazdowi opinii o zgodności projektów ustaw podlegających rozpatrzeniu przez Zjazd. Fakt ten świadczy o istotnym rozszerzeniu kompetencji Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego. Początkowo uważano, że poddanie ustaw Zjazdowi Deputowanych Ludowych ocenie dokonywanej przez inny organ byłoby naruszeniem zasady zwierzchnictwa Zjazdu w systemie organów państwa²¹.

²⁰ Ł. W. Łazariew, A. J. Sliwa, *Konstitucyjonnaja rieforma — pierwszy etap*, Moskwa 1989, s. 90—91.

²¹ Tamże, s. 91.

Do zakresu kompetencji Komitetu należy także sprawowanie nadzoru nad zgodnością z konstytucją ZSRR i ustawami uchwalanymi przez Zjazd w stosunku do ustaw i innych aktów uchwalanych przez Radę Najwyższą ZSRR i jej izby, jak również w stosunku do projektów wszystkich tych aktów. Orzeczenia Komitetu w tym zakresie przedstawiane są Radzie Najwyższej na zlecenie Zjazdu Deputowanych Ludowych lub na wniosek co najmniej 1/5 członków Rady Najwyższej, Prezydenta i najwyższych organów władzy państwowej republik związkowych²².

Kolejną grupą aktów prawnych podlegających nadzorowi Komitetu są konstytucje republik związkowych, które oceniane są z punktu widzenia zgodności z konstytucją ZSRR, oraz ustawy republik związkowych, w stosunku do których wymagana jest zgodność z konstytucją ZSRR i ustawami federalnymi — tzn. ustawami uchwalanymi zarówno przez Zjazd, jak i Radę Najwyższą ZSRR²³. Orzeczenia Komitetu dotyczące konstytucji lub ustaw republik związkowych przedstawiane są Zjazdowi Deputowanych Ludowych lub Radzie Najwyższej ZSRR na zlecenie Zjazdu lub na wniosek Rady Najwyższej, Prezydenta, przewodniczącego Rady Najwyższej oraz najwyższych organów władzy państwowej republik związkowych²⁴.

Uprawnienia Komitetu uległy rozszerzeniu wraz z utworzeniem urzędu Prezydenta ZSRR na podstawie noweli konstytucyjnej z 14 III 1990 r. Zgodnie z art. 127⁷ konstytucji, Prezydent został upoważniony do wydawania dekretów na podstawie konstytucji i ustaw oraz w celu ich wykonania. Oznacza to, że dekrety Prezydenta nie posiadają mocy ustawy. W związku z powyższym, Komitet został upoważniony do wydawania orzeczeń o zgodności dekretów Prezydenta z konstytucją i ustawami ZSRR. Orzeczenia te są wydawane na zlecenie Zjazdu lub na wniosek Rady Najwyższej (art. 124 ust. 5 pkt 2 zd. 2 konstytucji).

Komitet sprawuje także nadzór nad zgodnością z konstytucją oraz ustawami ZSRR w stosunku do uchwał i rozporządzeń Gabinetu Ministrów ZSRR. Orzeczenia w tym zakresie Komitet podejmuje na zle-

²² Zob. art. 124 ust. 5 pkt 4 konstytucji ZSRR w brzmieniu z 14 III 1990 r.

²³ Nowela konstytucyjna z 1988 r. przewidywała również możliwość dokonywania przez Komitet oceny zgodności uchwał i rozporządzeń Rad Ministrów republik związkowych z konstytucją i ustawami ZSRR. Akty te zostały wyłączone z zakresu kompetencji Komitetu na podstawie noweli z 23 XII 1989 r.

²⁴ Na podstawie pkt 1 zd. 2 i 3 uchwały Zjazdu Deputowanych Ludowych ZSRR z 23 XII 1989 r. o trybie wejścia w życie ustawy o nadzorze konstytucyjnym w ZSRR, powyższe uprawnienia Komitetu zostały zawieszone do czasu dokonania zmian i uzupełnień rozdziału konstytucji ZSRR o ustroju narodowo-państwowym. Ograniczenie to nie dotyczy jedynie nadzoru nad aktami regulującymi podstawowe prawa i wolności obywateli.

cenie Zjazdu oraz na wniosek co najmniej 1/5 członków Rady Najwyższej, Prezydenta i najwyższych organów władzy państwowej republik związkowych.

Poza tym Komitet wydaje orzeczenia o zgodności z konstytucją i ustawami ZSRR w stosunku do aktów normatywnych pozostałych organów państwowych, wobec których nie jest sprawowany nadzór prokuratorski. Przykładowo należy wymienić tutaj rozporządzenia przewodniczącego Rady Najwyższej, wytyczne plenum Sądu Najwyższego, akty Prokuratora Generalnego i Najwyższego Sądu Arbitrażowego ZSRR posiadające charakter normatywny. Uprawnienia Komitetu dotyczą także aktów normatywnych organizacji społecznych, które zgodnie z konstytucją nie podlegają nadzorowi prokuratorskiemu. Orzeczenia powyższe — zarówno w stosunku do aktów organów państwowych, jak i aktów organizacji społecznych — wydawane są przez Komitet na wniosek bardzo szerokiego kręgu podmiotów, a mianowicie: na zlecenie Zjazdu Deputowanych, na wniosek Rady Najwyższej oraz jej izb, Prezydenta, przewodniczącego Rady Najwyższej, stałych komisji i komitetów Rady Najwyższej, Gabinetu Ministrów, Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego, Najwyższego Sądu Arbitrażowego ZSRR, najwyższych organów władzy państwowej republik związkowych, oraz na wniosek Akademii Nauk ZSRR i ogólnozwiązkowych organów organizacji społecznych²⁵.

Z powyższego wynika, że kompetencje nadzorcze Komitetu dotyczą jedynie aktów normatywnych, bądź ich projektów, z wyłączeniem wszelkich decyzji indywidualnych i wyroków sądowych wydawanych przez organy państwowe w zakresie spraw cywilnych, karnych, administracyjnych i arbitrażowych. Na podkreślenie zasługuje również fakt, że obywatele nie zostali upoważnieni do składania wniosków do Komitetu w sprawie oceny aktu normatywnego z punktu widzenia jego zgodności z konstytucją lub ustawami.

Bardzo istotnym uprawnieniem Komitetu w zakresie nadzoru nad zgodnością aktów normatywnych z konstytucją lub ustawami jest wyposażenie go w prawo wydawania orzeczeń z własnej inicjatywy (art. 124 ust. 6 konstytucji oraz art. 12 ust. 2 ustawy o nadzorze konstytucyjnym). Oznacza to, że Komitet może prowadzić własną politykę w dziedzinie ochrony konstytucyjności, nie czekając na wystąpienie z odpowiednim wnioskiem ze strony innych upoważnionych organów państwowych lub organizacji społecznych i instytucji, o których była mowa wcześniej. Uprawnienie to nie ma jednak uniwersalnego charakteru

²⁵ Zob. art. 124 ust. 5 pkt 5 konstytucji ZSRR w brzmieniu z 26 XII 1990 r.

i nie dotyczy wszystkich rodzajów aktów normatywnych podlegających nadzorowi Komitetu. Zgodnie z konstytucją zostały wyłączone tutaj akty republikańskie oraz akty normatywne tworzone przez organizacje społeczne (art. 124 ust. 6).

Problemem spornym było natomiast — w okresie dyskusji nad utworzeniem Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego — włączenie do zakresu jego uprawnień prawa wydawania orzeczeń w sprawie zgodności umów międzynarodowych z konstytucją i ustawami ZSRR. Punktem wyjścia dla rozważań w tej dziedzinie powinno być rozwiązanie problemu stosunku prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego w ZSRR, którego to problemu obowiązująca konstytucja nie rozstrzyga w sposób jednoznaczny. Dlatego też w literaturze proponuje się, aby w przyszłej konstytucji ZSRR znalazło się postanowienie uznające, że podstawowe zasady i normy prawa międzynarodowego, a także ratyfikowane i oficjalnie ogłoszone (opublikowane) umowy ZSRR są obowiązujące dla wszystkich organów państwowych i obywateli. W przypadku sprzeczności pomiędzy normami zawartymi w ratyfikowanych umowach międzynarodowych a ustawodawstwem radzieckim, powinny obowiązywać postanowienia umowy międzynarodowej²⁶. Aby uniknąć tego rodzaju konfliktu, w literaturze radzieckiej uważa się, że należy wprowadzić zasadę niedopuszczalności ratyfikacji umów sprzecznych z konstytucją ZSRR, aż do czasu wniesienia odpowiednich zmian do konstytucji²⁷.

Jeżeli chodzi o rozwiązanie problemu rozstrzygania sporów co do zgodności umów międzynarodowych z konstytucją ZSRR, należy stwierdzić, że art. 124 konstytucji, w swym pierwotnym brzmieniu z 1988 r., nie przewidywał w tym zakresie żadnych uprawnień dla Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego. Dopiero nowelizacja z 1989 r. ustanowiła w sposób wyraźny określone kompetencje Komitetu w tej dziedzinie: „Komitet przedstawia również na zlecenie Zjazdu i na wniosek innych podmiotów, Radzie Najwyższej orzeczenia o zgodności umów międzynarodowych i innych zobowiązań ZSRR, a także republik związkowych z konstytucją ZSRR i ustawami ZSRR”. Postanowienia te uległy częściowej zmianie w wyniku nowelizacji z 14 III 1990 r. w związku z utworzeniem urzędu Prezydenta ZSRR. Aktualnie Komitet przedstawia orzeczenia w przedmiocie zgodności umów międzynarodowych i innych zobowiązań ZSRR i republik związkowych z konstytucją lub ustawami ZSRR Radzie Najwyższej, bądź też Prezydentowi ZSRR, a czyni to na

²⁶ W. S. Wierieszczetina, G. M. Danilenko, R. A. Miullerson, *Konstitucyjonnaja reforma w SSSR i miedzunarodnoje prawo*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1990, № 5, s. 16—17.

²⁷ Tamże, s. 17.

zlecenie Zjazdu Deputowanych Ludowych lub na wniosek co najmniej 1/5 członków Rady Najwyższej, Prezydenta i najwyższych organów władzy państwowej republik związkowych (art. 124 ust. 5 pkt 4). Te ogólne postanowienia konstytucyjne zostały sprecyzowane w ustawie, która stanowi, że Komitet sprawuje nadzór nad zgodnością z konstytucją i ustawami ZSRR w stosunku do umów międzynarodowych i innych zobowiązań federacji lub republik związkowych przedstawionych do ratyfikacji albo zatwierdzenia (art. 10 ust. 3 pkt 5 ustawy o nadzorze konstytucyjnym). Oznacza to, że Komitet sprawuje w tej dziedzinie jedynie kontrolę uprzednią, przed dokonaniem ostatecznej ratyfikacji umowy, z punktu widzenia zgodności z konstytucją lub ustawami ZSRR. Tego rodzaju postanowienia sugerują uznanie zasady prymatu ustawodawstwa radzieckiego nad prawem międzynarodowym. W rzeczywistości jest jednak odwrotnie. Choć art. 124 konstytucji, a także ustawa o nadzorze konstytucyjnym nie zawierają żadnego wyraźnego przepisu o nadzorze nad zgodnością aktów prawa wewnętrznego z umowami międzynarodowymi, istnienie takiego uprawnienia Komitetu wynika z wielu innych szczegółowych norm tej ustawy. Przede wszystkim Komitet sprawuje swoje funkcje nadzorcze w stosunku do umów przed ich ratyfikacją, co oznacza — w razie stwierdzenia sprzeczności z konstytucją lub ustawą — konieczność dokonania zmiany aktów prawa wewnętrznego, jeżeli umowa ma być w ogóle ratyfikowana. Poza tym z art. 18 ustawy wynika możliwość dokonywania oceny zgodności prawa wewnętrznego z prawem międzynarodowym. Również art. 21 ustawy zawiera wyraźną wskazówkę w tym względzie: „Orzeczenia Komitetu stwierdzające, że postanowienia aktów prawnych naruszające podstawowe prawa i wolności człowieka ustanowione w konstytucji ZSRR i w aktach międzynarodowych, których ZSRR jest stroną, powodują utratę mocy obowiązującej takiego aktu lub jego poszczególnych postanowień...”. W literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd, że wszystkie powyższe uprawnienia Komitetu w zakresie kontroli zgodności prawa wewnętrznego z prawem międzynarodowym powinny być wyrażone w odpowiednich postanowieniach konstytucji, co jest postulatem pod adresem autorów projektu nowej konstytucji radzieckiej²⁸.

Komitet Nadzoru Konstytucyjnego, poza wszystkimi powyższymi uprawnieniami, został wyposażony także w ważny instrument oddziaływania na sam rozwój ustawodawstwa, a mianowicie: posiada prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 114 konstytucji). Z inicjatywą taką Komitet może występować, jeżeli stwierdzi, że przeszkodą w zakresie przestrzegania konstytucji jest brak odpowiedniego aktu ustawodawczego,

²⁸ Tamże, s. 18.

a także w innych przypadkach uznanych za konieczne (art. 23 ustawy o nadzorze konstytucyjnym).

Do zakresu zadań Komitetu należy również rozpatrywanie sporów kompetencyjnych, jakie mogą powstać pomiędzy federacją a republikami, pomiędzy republikami związkowymi, jak i pomiędzy republikami a innymi narodowo-państwowymi lub narodowo-terytorialnymi jednostkami. W szczególności chodzi tu o spory w zakresie konstytucyjności aktów prawnych uchwalanych przez organy powyższych podmiotów (art. 11 ustawy o nadzorze konstytucyjnym). Spory takie Komitet rozpatruje z inicjatywy którejkolwiek ze stron będących w sporze. Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między najwyższymi organami federacji a organami republik związkowych i autonomicznych przez Komitet Nadzoru Konstytucyjnego przewiduje także ustawa z 26 IV 1990 r. o rozgraniczeniu kompetencji między ZSRR i podmiotami federacji (art. 12)²⁹.

V

Jednym z najważniejszych problemów praktycznych jest określenie mechanizmu uchylania aktów prawnych uznanych przez Komitet za sprzeczne z konstytucją lub ustawami. Zarówno w teorii, jak i w radzieckiej praktyce konstytucyjnej, powszechnie uznawany jest pogląd, że Komitet Nadzoru Konstytucyjnego nie może się przeciwstawić Zjazdowi Deputowanych lub Radzie Najwyższej ZSRR, które powinny mieć zabezpieczone zwierzchnictwo w systemie organów naczelnych. Komitet powinien spełniać rolę „filtra” pozwalającego wykryć wszystkie te akty, które są sprzeczne z konstytucją³⁰. Dlatego też Komitet nie został wyposażony — jak już była o tym mowa wcześniej — w prawo ostatecznego decydowania o zmianie lub uchyleniu mocy obowiązującej aktów uznanych za sprzeczne z konstytucją lub ustawami. Zasadę taką przewidywała w całej rozciągłości konstytucja w brzmieniu noweli z 1 XII 1988 r. Istotnego wyłomu w tej konstrukcji dokonała kolejna nowelizacja konstytucji (z 23 XII 1989 r.), która dopuściła możliwość natychmiastowego uchylenia aktów normatywnych z chwilą wydania orzeczenia przez Komitet stwierdzającego, że akty te naruszają prawa i wol-

²⁹ Wiedomosti Sjezda... 1990, № 19, poz. 329.

³⁰ G. N. Manow, *Socjalistическое правовое государство — проблемы и перспективы*, „Sowieckoje Gosudarstwo i Prawo” 1989, № 6, s. 4.

ności obywateli ustanowione w konstytucji i ustawach ZSRR lub umowach międzynarodowych, których ZSRR jest stroną. Ani konstytucja, ani ustawa o nadzorze konstytucyjnym nie określają, o jakie akty normatywne chodzi, w stosunku do których Komitet może podjąć decyzję o ich uchyleniu. Wynika stąd, że decyzja taka może dotyczyć zarówno ustaw uchwalanych przez Zjazd i Radę Najwyższą ZSRR, jak i aktów niższego rzędu.

Odmienny tryb postępowania w celu usunięcia zaistniałych sprzeczności z konstytucją lub ustawami przewidziany jest w stosunku do pozostałych aktów normatywnych, tzn. tych, które nie dotyczą praw i wolności obywateli. Procedura ta ma na względzie zapewnienie nadrzędnej pozycji Zjazdu Deputowanych Ludowych jako najwyższego organu władzy państwowej. Dlatego też do kompetencji Zjazdu należy ostateczna decyzja o zgodności lub niezgodności aktów normatywnych z konstytucją i ustawami.

W przypadku stwierdzenia przez Komitet sprzeczności aktu lub poszczególnych jego postanowień z konstytucją albo ustawami, Komitet kieruje do organu, który wydał ten akt, swoje orzeczenie w celu usunięcia tej sprzeczności. W tym samym trybie przedstawiane są orzeczenia w sprawie zgodności projektów ustaw i innych aktów wniesionych do rozpatrzenia przez Zjazd, Radę Najwyższą albo jej izby. Jedynie w przypadku orzeczeń dotyczących konstytucji i ustaw republik związkowych, nie są one kierowane do organu, który je wydał, lecz odpowiednio do Zjazdu Deputowanych Ludowych bądź do Rady Najwyższej ZSRR (art. 19 ust. 2 ustawy o nadzorze konstytucyjnym). Poza tym ustawa przewiduje obowiązek przekazywania orzeczeń Komitetu organowi, z inicjatywy którego dana sprawa była rozpatrywana, oraz równocześnie do Prezydium Rady Najwyższej ZSRR (art. 20).

Wydanie przez Komitet Nadzoru Konstytucyjnego orzeczenia stwierdzającego niezgodność aktu lub poszczególnych jego postanowień z konstytucją lub ustawą powoduje natychmiastowe wstrzymanie mocy obowiązującej tego aktu, w całości albo w określonej części, do czasu ostatecznego usunięcia zaistniałej sprzeczności. Zasada ta nie dotyczy jedynie ustaw i innych aktów uchwalonych przez Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR oraz konstytucji republik związkowych. Wyjątek ten ma na celu zabezpieczenie nadrzędności Zjazdu wobec Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego oraz poszanowanie suwerenności republik. Fakt wstrzymania mocy obowiązującej aktu w całości lub w części podaje się do publicznej wiadomości poprzez publikację orzeczenia Komitetu w takim samym trybie, w jakim był opublikowany akt, którego obowiązywanie podlega zawieszeniu. Poza tym orzeczenia, jak również postanowienia Komitetu (np. o wszczęciu postępowania) publikowane są w Dzienniku

Ustaw ZSRR (Wiedomosti Sjezda Narodnych Dieputatow SSSR i Wierchownogo Sowietu SSSR).

Organ, który wydał akt uznany w orzeczeniu Komitetu za niezgodny z konstytucją lub ustawą, zobowiązany jest usunąć w terminie 3 miesięcy wskazaną niekonstytucyjność. W uzasadnionych przypadkach termin ten może zostać przedłużony na podstawie uchwały Prezydium Rady Najwyższej ZSRR. Natomiast orzeczenia o niezgodności z konstytucją ZSRR ustawy lub innego aktu uchwalonego przez Zjazd Deputowanych Ludowych, a także o niezgodności konstytucji republik związkowych z konstytucją federalną przedstawiane są do rozpatrzenia i pod głosowanie na najbliższym posiedzeniu Zjazdu, który decyduje w tych sprawach w sposób ostateczny.

Wskazane powyżej środki prawne powinny być wystarczające dla doprowadzenia do zgodności zakwestionowanych aktów prawnych lub ich części z konstytucją względnie ustawami³¹. Jeżeli jednak po upływie wskazanego terminu ustalona przez Komitet niezgodność z konstytucją nie została usunięta, Komitet dysponuje jeszcze jednym środkiem pozwalającym na jej usunięcie. Komitet uprawniony jest do wystąpienia z wnioskiem o zmianę lub uchylenie aktu niezgodnego z konstytucją bądź z ustawą do organu nadrzędnego nad tym, który wydał ten akt.

Tak więc Komitet może wystąpić z wnioskiem odpowiednio do Zjazdu Deputowanych Ludowych, Rady Najwyższej, Prezydenta albo do Gabinetu Ministrów ZSRR o zmianę aktów podległych im organów lub osób urzędowych. W przypadku odrzucenia orzeczenia Komitetu również przez Radę Najwyższą ZSRR, po przedłożeniu jej powyższego wniosku, problem rozpatruje Zjazd na najbliższym posiedzeniu, którego decyzja jest ostateczna. Orzeczenie Komitetu może zostać uchylone tylko na podstawie uchwały Zjazdu podjętej większością 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych (art. 124 ust. 9 konstytucji oraz art. 22 ust. 3 ustawy o nadzorze konstytucyjnym). Jeżeli wniosek o uchylenie orzeczenia Komitetu nie uzyska niezbędnej liczby głosów, akt taki lub jego część traci moc obowiązującą.

Przedstawiony powyżej tryb postępowania w zakresie usuwania stwierdzonych przez Komitet sprzeczności aktów normatywnych z konstytucją lub ustawami jest stosunkowo skomplikowany i różni się znacznie od procedur stosowanych przez sądy konstytucyjne w innych państwach. Nasuwają się tu jednak określone podobieństwa do rozwiązań istniejących w Polsce, np. ostateczne decydowanie o niezgodności ustaw z konstytucją przez Sejm, który również może odrzucić orzeczenie Try-

³¹ Łazariew, Sliwa, *Konstitucyjonnaja rietomra...*, Moskwa 1989, s. 93.

bunału Konstytucyjnego. Należy jednak stwierdzić, że rozwiązania ra-dzieckie w pełni zapewniają realizację nakazu zgodności wszystkich ak-tów normatywnych z konstytucją i ustawami, chociaż decyzja ostatecz-na należy do organu przedstawicielskiego, z wyjątkiem aktów dotyczą-cych praw i wolności obywateli, które mogą być uchylone bezpośrednio na podstawie orzeczenia Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego.

VI

Komitet Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR podjął swoje czynności z dniem 1 I 1990 r. W opracowaniu niniejszym zostaną przedstawione efekty działalności Komitetu w okresie pierwszego roku jego funkcjo-nowania. Z dotychczasowej praktyki Komitetu wynika, że organ ten po-dejmuje decyzje w trzech formach: orzeczenia (zakł^uczenia), które roz-strzygają sprawę w sposób merytoryczny i wyrażają stanowisko Komite-tu w przedmiocie konstytucyjności lub legalności zakwestionowanych aktów prawnych; postanowienia (rieszenija) wydawane w sprawach for-malnych, najczęściej dotyczą one przyjęcia do rozpatrzenia problemu konstytucyjności konkretnych aktów prawnych; oraz uchwały (postano-wlenija), w których Komitet rozstrzyga inne sprawy formalne, np. tryb realizacji swoich orzeczeń.

W 1990 r. Komitet wydał ogółem 12 postanowień o wszczęciu postę-powania w sprawie oceny zgodności aktów normatywnych z konstytu-cją lub ustawami, jak również z umowami międzynarodowymi. W więk-szości przypadków były to postanowienia podejmowane z własnej ini-cjatywy (9). Jedynie w trzech wypadkach Komitet podjął rozpatrzenie konstytucyjności aktów prawnych z inicjatywy innych organów, a mia-nowicie przewodniczącego Rady Najwyższej ZSRR (1) oraz Prezydenta ZSRR (2). Oczywiście liczba zakwestionowanych aktów normatywnych była znacznie większa, ponieważ zazwyczaj w jednym postępowaniu rozpatrywany był problem konstytucyjności kilku różnych aktów, które regulowały tę samą sprawę. Jedynie w trzech przypadkach Komitet wszczął postępowanie o ocenę konstytucyjności pojedynczych aktów. Na uwagę zasługuje fakt, że postępowanie przed Komitetem dotyczyło w większości spraw tylko poszczególnych postanowień konkretnych ak-tów prawnych. Tylko w jednym przypadku zakwestionowany został ca-ły akt, a mianowicie dekret Prezydenta ZSRR z powodu braku kompe-tencji do jego wydania.

Wśród zakwestionowanych aktów normatywnych zdecydowaną większość stanowiły akty wydane przez organy federalne, np. ustawy

Rady Najwyższej ZSRR, dekrety Prezydium Rady Najwyższej, dekret Prezydenta, uchwały Rady Ministrów, które stanowiły najliczniejszą grupę, instrukcja Prokuratora Generalnego, instrukcja ministra spraw wewnętrznych. Jeżeli chodzi o czas ich wydania, to występowały wśród nich zarówno akty z 1990 r., jak i z lat wcześniejszych; najstarszy akt pochodził z 1932 r. — była to uchwała Centralnego Komitetu Wykonawczego i Rady Komisarzy Ludowych o odpowiedzialności pracowników urzędów i organów gospodarczych za naruszenie reguł ochrony ogólnej i przeciwpożarowej budynków publicznych i pomieszczeń oraz reguł ochrony dokumentów służbowych. Znacznie rzadziej przedmiotem oceny ze strony Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego były akty prawne wydawane przez organy republik związkowych, wśród których należy wymienić: uchwałę Zjazdu Deputowanych Ludowych Republiki Rosyjskiej, uchwały Rad Najwyższych Republiki Litewskiej, Łotewskiej, dekrety prezydiów rad najwyższych poszczególnych republik, uchwały prezydiów rad najwyższych oraz uchwały rad ministrów.

Jak wynika z dotychczasowej praktyki, każde postępowanie w sprawie oceny konstytucyjności lub legalności aktów normatywnych rozpoczynało się od wydania przez Komitet postanowienia o przyjęciu do rozpatrzenia danej sprawy, bez względu na to, czy Komitet podejmował działanie z własnej inicjatywy, czy też na wniosek upoważnionych organów. Decyzję o rozpatrzeniu sprawy z własnej inicjatywy Komitet podejmuje większością głosów członków uczestniczących w posiedzeniu, przy czym posiedzenia są prawomocne, jeżeli uczestniczy w nich co najmniej 2/3 osób wybranych do Komitetu. Prawo do występowania z wnioskiem o rozpatrzenie przez Komitet problemu konstytucyjności z własnej inicjatywy przysługuje przewodniczącemu oraz wszystkim pozostałym członkom tego organu³². Ustawa o nadzorze konstytucyjnym przewiduje również możliwość przekazywania informacji o stwierdzonych sprzecznościach między ustawami lub innymi aktami prawnymi a konstytucją przez organy stosujące prawo oraz organizacje społeczne i obywateli. Informacje takie nie są przekazywane jednak bezpośrednio do Komitetu, lecz do organów upoważnionych do występowania z wnioskami o rozpatrzenie sprawy przez Komitet. Komitetowi przysługuje natomiast prawo odrzucenia poszczególnych wniosków i inicjatyw, jeżeli uzna się za niekompetentny (art. 12 ust. 3 i 4).

Wśród spraw podjętych przez Komitet Nadzoru Konstytucyjnego w 1990 r. z własnej inicjatywy należy wymienić: problem konstytucyjności aktów prawnych regulujących sprawy meldunkowe obywateli³³,

³² Zob. art. 13 w związku z art. 17 ustawy o nadzorze konstytucyjnym.

³³ Postanowienie Komitetu z 16 V 1990 r., (Wiedomosti Sjezda... 1990, N° 23,

problem niesądowego trybu rozstrzygania sporów pracowniczych³⁴, zagwarantowanie uprawnień konsumentów³⁵, problem konstytucyjności dekretu Prezydenta z 20 IV 1990 r.³⁶ o reglamentacji przeprowadzania manifestacji, mityngów i demonstracji na terenie dzielnicy Sadowe Kolce w Moskwie³⁷, problem ustawowych gwarancji domniemania niewinności oskarżonego³⁸, problem konstytucyjności ustawodawstwa o przymusowym leczeniu alkoholików i wychowaniu poprzez pracę osób chorych z powodu alkoholizmu i narkomanii³⁹, problem zgodności z konstytucją ustawodawstwa o pozbawieniu i utracie obywatelstwa⁴⁰ oraz problem dopuszczalności stosowania nie publikowanych aktów prawnych regulujących prawa obywateli⁴¹. Poza tym na wniosek przewodniczącego Rady Najwyższej ZSRR Komitet przyjął do rozpatrzenia sprawę konstytucyjności aktów normatywnych republik związkowych przewidujących wstrzymanie lub zmianę obowiązywania na terytorium tych republik postanowień ustawowych o zabezpieczeniu mieszkań dla osób wojskowych i innych kategorii osób⁴², natomiast na wniosek Prezydenta ZSRR Komitet podjął problem konstytucyjności uchwały Zjazdu Deputowanych Ludowych Republiki Rosyjskiej z 20 VI 1990 r., przewidującej zakaz łączenia określonych stanowisk⁴³, oraz uchwały Rady Najwyższej Łotwy z 4 VIII 1990 r. o wstrzymaniu obowiązywania na terytorium Łotwy rozporządzenia Rady Ministrów ZSRR z 2 XI 1989 r. nr 1943 o meldunku osób pozostających w służbie wojskowej. W wielu przypadkach kwestionowana była nie tylko zgodność aktów normatywnych z konstytucją i ustawami ZSRR, lecz także z umowami międzynarodowymi dotyczącymi praw i wolności człowieka, których ZSRR jest stroną.

poz. 418) oraz postanowienie Komitetu z 12 IX 1990 r., (Wiedomosti Sjezda... 1990, № 39, poz. 773).

³⁴ Postanowienie Komitetu z 16 V 1990 r., (Wiedomosti Sjezda... 1990, № 23, poz. 419).

³⁵ Tamże, (poz. 420).

³⁶ Wiedomosti Sjezda... 1990, № 17, poz. 301.

³⁷ Postanowienie Komitetu z 16 V 1990 r., (Wiedomosti Sjezda... 1990, № 23, poz. 421).

³⁸ Postanowienie Komitetu z 22 VI 1990 r., (Wiedomosti Sjezda... 1990, № 27, poz. 526).

³⁹ Postanowienie Komitetu z 14 IX 1990 r., (Wiedomosti Sjezda... 1990, № 40, poz. 798).

⁴⁰ Tamże, (poz. 799).

⁴¹ Tamże, (poz. 800).

⁴² Postanowienie Komitetu z 22 VI 1990 r., (Wiedomosti Sjezda... 1990, № 27, poz. 525).

⁴³ Postanowienie Komitetu z 14 IX 1990 r., (Wiedomosti Sjezda... 1990, № 40, poz. 797).

Wymienione powyżej sprawy zostały rozpatrzone przez Komitet Nadzoru Konstytucyjnego i zakończone wydaniem orzeczeń, przy czym w jednym przypadku orzeczenie zostało wydane już w 1991 r. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że wszystkie zakwestionowane akty normatywne — zarówno federalne, jak i republikańskie — zostały uznane przez Komitet za sprzeczne z konstytucją lub ustawami ZSRR, a w wielu wypadkach także z postanowieniami umów międzynarodowych. Ogółem w 1990 r. Komitet wydał 10 orzeczeń, które wyrażały stanowisko Komitetu w przedmiocie konstytucyjności lub legalności konkretnych aktów normatywnych lub ich poszczególnych postanowień oraz określały skutki prawne stwierdzonych sprzeczności.

Najczęstszą przyczyną stwierdzenia niezgodności postanowień kwestionowanych aktów prawnych z konstytucją i ustawami ZSRR, jak również umowami międzynarodowymi, była sprzeczność merytoryczna. Zazwyczaj Komitet w swoich orzeczeniach uzasadniał w sposób obszerny powody stwierdzenia takiej sprzeczności. Do wyjątków należały natomiast przypadki, kiedy Komitet ograniczał się jedynie do uznania konkretnych przepisów za sprzeczne z konstytucją, ustawą lub umową międzynarodową, określając jednocześnie skutki tej sprzeczności. Poza tym w dwu przypadkach przyczyną uznania niekonstytucyjności aktów normatywnych było stwierdzenie zaistnienia błędów formalnych. Na przykład oceniając dekret Prezydenta ZSRR z 20 IV 1990 r., Komitet uznał go za niezgodny z wymaganiami wynikającymi z art. 127⁷ konstytucji, według którego Prezydent może wydawać dekrety jedynie na podstawie konstytucji i ustaw ZSRR oraz w celu ich wykonania. Natomiast wspomniany dekret dokonywał zmian w obowiązującym ustawodawstwie, co wykraczało poza kompetencje Prezydenta. Dlatego też Komitet uznał dekret w całości za niezgodny z konstytucją i postanowił wstrzymać jego moc obowiązującą do czasu usunięcia tej sprzeczności. Sprawy regulowane w dekrete, a mianowicie organizacja i tryb przeprowadzania zgromadzeń, mityngów i demonstracji na terenie dzielnicy Sadowe Kolco w Moskwie, powinny zostać uregulowane w drodze ustawy⁴⁴.

Drugim przykładem stwierdzenia błędów formalnych jest orzeczenie z 29 XI 1990 r. w sprawie reguł dopuszczających stosowanie nie opublikowanych aktów normatywnych o prawach, wolnościach i obowiązkach obywateli⁴⁵. W orzeczeniu tym Komitet uznał, że publikacja ustaw

⁴⁴ Zob. orzeczenie Komitetu z 13 IX 1990 r., (Wiedomosti Sjezda... 1990, № 39, poz. 774).

⁴⁵ Wiedomosti Sjezda... 1990, nr 50, poz. 1080.

i innych aktów normatywnych dotyczących wyżej wymienionej materii jest niezbędnym warunkiem stosowania tych aktów. W związku z tym, wszystkie postanowienia ustawowe i inne dopuszczające stosowanie nie publikowanych aktów normatywnych dotyczących praw, wolności i obowiązków obywateli są niezgodne z konstytucją i aktami międzynarodowymi o prawach człowieka. Komitet ustalił również 3-miesięczny termin na opublikowanie przez odpowiednie organy państwowe wszystkich wcześniej wydanych aktów normatywnych, w stosunku do których nie został spełniony ten warunek, pod rygorem utraty mocy obowiązującej. Do sprawy tej Komitet powrócił jeszcze raz przed upływem ustalonego 3-miesięcznego terminu, ze względu na niemożliwość jego dotrzymania. W dniu 15 II 1991 r. została wydana specjalna uchwała Komitetu o trybie realizacji orzeczenia z 29 XI 1990 r.⁴⁶ Po zapoznaniu się przez Komitet z procesem ogłaszania nie publikowanych aktów normatywnych stwierdzono, że postępuje on bardzo powoli. Stan ten został spowodowany olbrzymią liczbą takich aktów, a w wielu przypadkach akty te wymagają dodatkowej analizy co do treści przed ich publikacją. W tych warunkach większość nie opublikowanych aktów utraciłaby moc obowiązującą z dniem 1 III 1991 r., co w opinii Komitetu spowodowałoby negatywne konsekwencje dla niektórych grup obywateli, zwłaszcza tych, dla których dotychczasowe akty normatywne przewidywały określone ulgi i gwarancje. Dlatego też Komitet wychodząc z konieczności konsekwentnej i pełnej realizacji swego wcześniejszego orzeczenia, jednakże uwzględniając fakt, że w trakcie jego realizacji prawa obywateli nie mogą być w żaden sposób ograniczone, postanowił, że po upływie 3-miesięcznego terminu tracą moc obowiązującą tylko te nie opublikowane akty lub ich poszczególne postanowienia, które ograniczają prawa obywateli, bądź nakładają na nich obowiązki lub ustanawiają odpowiedzialność prawną. Natomiast wszystkie pozostałe akty ustanawiające prawa obywateli nie przestają obowiązywać po upływie wskazanego terminu, nawet jeżeli nie zostaną opublikowane w tym czasie. Akty te powinny zostać poddane inwentaryzacji i niezwłocznie opublikowane w celu zapewnienia obywatelom swobodnego dostępu do nich. Komitet w omawianej uchwale zastrzegł sobie prawo ponownego rozpatrzenia trybu realizacji swego orzeczenia i potwierdził, że publikacja ustaw i innych aktów normatywnych dotyczących praw, wolności i obowiązków obywateli jest niezbędnym warunkiem ich wejścia w życie oraz stosowania tych aktów. Zgodnie z tym wszelkie nie publikowane akty wydane po 29 XI 1990 r. nie posiadają mocy prawnej i nie podlegają wykonaniu.

⁴⁶ Uchwała Komitetu z 15 II 1991 r., (Wiedomości Sjezda... 1991, № 9, poz. 207).

Bardzo interesująco przedstawia się problem skutków prawnych stwierdzonych przez Komitet w swoich orzeczeniach niezgodności aktów normatywnych lub ich poszczególnych postanowień z konstytucją i ustawami ZSRR oraz umowami międzynarodowymi. Ze względu na fakt, że zdecydowana większość aktów normatywnych ocenianych przez Komitet naruszała — według opinii tego organu — podstawowe prawa i wolności obywateli ustanowione w konstytucji ZSRR i umowach międzynarodowych, których Związek jest stroną, akty te utraciły moc obowiązującą w całości lub w części, z chwilą wydania przez Komitet ostatecznego orzeczenia.

W ten sposób w 1990 r. utraciły moc obowiązującą na podstawie kolejnych orzeczeń Komitetu następujące akty normatywne: akty, które wykluczały drogę sądową dla rozstrzygania sporów pracowniczych⁴⁷; akty normatywne w zakresie przymusowego leczenia i wychowania poprzez pracę osób chorych z powodu alkoholizmu i narkomanii⁴⁸; uchwała Zjazdu Deputowanych Ludowych Republiki Rosyjskiej z 20 VI 1990 r. w części ustanawiającej zakaz łączenia stanowisk przewodniczących państwowych organów władzy lub administracji z innymi stanowiskami, w tym także w organizacjach politycznych i społeczno-politycznych⁴⁹; akty normatywne republik związkowych przewidujących wstrzymanie lub ograniczenie obowiązywania na ich terytorium postanowień ustawowych o zabezpieczeniu mieszkań osobom wojskowym lub przeniesionym w stan spoczynku oraz ich rodzinom⁵⁰; akty normatywne w dziedzinie meldunku obywateli ustanawiające szereg obowiązków i zakazów, które w sposób istotny ograniczały obywateli w swobodzie przemieszczania się, jak również w wyborze miejsca zamieszkania i pracy⁵¹; postanowienia art. 4 ustawy ZSRR „o trybie publikacji i wejścia w życie ustaw i innych aktów uchwalanych przez Zjazd Deputowanych Ludowych, Radę Najwyższą ZSRR i ich organy”, jak i postanowienia pkt 1, 2 i 5 uchwały Rady Ministrów ZSRR nr 293 „o trybie publikacji i wejścia w życie uchwał i rozporządzeń rządu ZSRR”, które dopuszczały wejście w życie nie opublikowanych aktów normatywnych dotyczących praw, wolności i obowiązków obywateli⁵², oraz uchwała Rady Najwyższej Łotwy z 4 VIII 1990 r. o wstrzymaniu obowiązywania na teryto-

⁴⁷ Orzeczenie Komitetu z 21 VI 1990 r., (Wiedomosti Sjezda..., N° 27, poz. 524).

⁴⁸ Orzeczenie z 25 X 1990 r., (Wiedomosti Sjezda... 1990, N° 47, poz. 1001).

⁴⁹ Tamże, (poz. 1002).

⁵⁰ Tamże, (poz. 1003).

⁵¹ Tamże, (poz. 1004).

⁵² Orzeczenie z 29 XI 1990 r., (Wiedomosti Sjezda... 1990, N° 50, poz. 1080).

rium tej republiki rozporządzenia Rady Ministrów ZSRR o meldunku osób pozostających w służbie wojskowej⁵³.

W pozostałych przypadkach Komitet Nadzoru Konstytucyjnego stwierdzał jedynie istnienie sprzeczności pomiędzy ocenianymi aktami a konstytucją lub ustawami i zwracał się do właściwych organów z wnioskiem o usunięcie tej sprzeczności. Dotyczyło to dekretu Prezydenta ZSRR z 20 IV 1990 r.⁵⁴, art. 43 zasad ustawodawstwa karnego ZSRR i republik związkowych, oraz art. 5¹ zasad ustawodawstwa postępowania karnego ZSRR i republik związkowych przewidujących możliwość uznania osób winnymi popełnienia przestępstw bez rozpatrzenia sprawy w sądzie⁵⁵, jak również niektórych postanowień zasad ustawodawstwa cywilnego ZSRR i republik związkowych przewidujących niewystarczającą ochronę prawną konsumentów w sferze obrotu towarami⁵⁶. W stosunku do dekretu Prezydenta ZSRR, Komitet podjął poza tym decyzję o wstrzymaniu jego mocy obowiązującej do czasu usunięcia stwierdzonej sprzeczności z konstytucją, przy czym przed wydaniem orzeczenia przez Komitet, Prezydent w drodze rozporządzenia polecił przygotować i przedstawić do rozpatrzenia Radzie Najwyższej ZSRR projekt ustawy o organizacji i przeprowadzaniu zgromadzeń, mityngów i demonstracji na terenie dzielnicy Sadowe Kolco w Moskwie. Zmiana pozostałych aktów, których postanowienia zostały uznane za sprzeczne z konstytucją, powinna nastąpić w drodze ustawy wydanej przez Radę Najwyższą ZSRR.

Szczególnie interesująco przedstawiał się sposób rozpatrywania przez Komitet problemu konstytucyjności przepisów regulujących sprawy meldunkowe obywateli i utraty ich mocy obowiązującej. Na podkreślenie zasługuje fakt, że postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte przez Komitet z własnej inicjatywy jako pierwsze w jego działalności (16 V 1990 r.). Po wstępnym rozpatrzeniu tego problemu, Komitet zwrócił się do Rady Ministrów ZSRR o uchylenie znacznej liczby aktów normatywnych z tej dziedziny. W wyniku tej inicjatywy Rada Ministrów na podstawie uchwały z 8 IX 1990 r. nr 907 uznała za nieobowiązujące ponad 30 aktów rządu ZSRR zabraniających meldowania i przebywania poszczególnym kategoriom obywateli na obszarze Moskwy, Leningradu, Kijowa i wielu innych miejscowości, a także przewidujących środki odpowiedzialności administracyjnej za niewypełnianie tego rodzaju zakazów, włączając w to zsyłkę administracyjną. Poza tym Rada Ministrów

⁵³ Orzeczenie z 21 XII 1990 r., (Wiedomosti Sjezda... 1991, N° 4, poz. 89).

⁵⁴ Orzeczenie z 13 IX 1990 r., (Wiedomosti Sjezda... 1990, N° 39, poz. 774).

⁵⁵ Tamże, (poz. 775).

⁵⁶ Orzeczenie z 14 IX 1990 r., (Wiedomosti..., 1990, nr 39, poz. 776).

zniosła zakaz publikowania aktów normatywnych rządu w zakresie meldunków, co stworzyło możliwość zapoznania się przez obywateli z tymi przepisami. W związku z powyższym Komitet Nadzoru Konstytucyjnego wydał w dniu 12 IX 1990 r.⁵⁷ postanowienie, w którym uznał za zakończone rozpatrywanie problemu konstytucyjności aktów prawnych o meldunkach, które utraciły moc obowiązującą na podstawie uchwały Rady Ministrów z 8 IX 1990 r. W postanowieniu tym Komitet stwierdził jednak, że poza uchylonymi aktami obowiązuje nadal szereg innych, w stosunku do których zostanie wydane orzeczenie o ich zgodności z konstytucją i ustawami ZSRR oraz umowami międzynarodowymi. Orzeczenie takie wydane zostało 26 X 1990 r.⁵⁸, na podstawie którego uznano za sprzeczne z konstytucją i umowami międzynarodowymi szereg dalszych uchwał Rady Ministrów ograniczających swobody obywatelskie związane z przemieszczaniem się i wyborem miejsca zamieszkania. Wskazane w orzeczeniu akty utraciły moc obowiązującą z chwilą jego wydania.

Orzeczenia Komitetu o niezgodności aktów normatywnych będących przedmiotem jego oceny podejmowane były zazwyczaj jednomyślnie. Jedyne w dwu przypadkach zostało zgłoszone zdanie odrębne (*votum separatum*). Możliwość taką przewiduje art. 18 ust. 3 ustawy o nadzorze konstytucyjnym; w takim wypadku jest ono włączane do orzeczenia i stanowi jego integralną część składową.

Po raz pierwszy zdanie odrębne zostało zgłoszone przez dwóch członków Komitetu do orzeczenia o niezgodności z konstytucją pkt 2 uchwały Zjazdu Deputowanych Ludowych RSFR z 20 VI 1990 r. zawierającego zakaz łączenia stanowisk przewodniczących organów władzy i administracji państwowej z jakimkolwiek innym stanowiskiem. Według nich, sens wskazanego postanowienia Zjazdu Deputowanych Ludowych Republiki Rosyjskiej polega nie na ograniczaniu praw, lecz na ustanowieniu w ustawodawstwie warunków, pod którymi dopuszcza się zajmowanie określonych stanowisk państwowych. „RSFR, jako suwerenne państwo, była uprawniona przewidzieć takie warunki dla przewodniczących organów władzy i administracji w republice” — stwierdzają członkowie Komitetu, którzy zgłosili zdanie odrębne.

Po raz drugi zgłoszenie *votum separatum* zostało dokonane przez jednego członka Komitetu w stosunku do orzeczenia stwierdzającego niezgodność z konstytucją i ustawami ZSRR aktów normatywnych Republiki Litewskiej, Łotewskiej, Estońskiej, Mołdawskiej i innych, które przewidywały wstrzymanie lub ograniczenie obowiązywania na terytorium

⁵⁷ Wiedomosti Sjezda... 1990, № 39, poz. 773.

⁵⁸ Wiedomosti Sjezda... 1990, № 47, poz. 1004.

tych republik postanowień aktów federalnych o zabezpieczeniu mieszkań osobom wojskowym i ich rodzinom. Stwierdza on, że nie ma podstaw dla uznania niekonstytucyjności wskazanych w orzeczeniu aktów normatywnych republik związkowych. W aktach tych nie odrzuca się, a wręcz przeciwnie — podkreśla się prawo osób wojskowych do otrzymania mieszkania w miejscu pełnienia służby, ale na równi z innymi obywatelami republiki. Natomiast uchwały rządu federalnego ustanawiają w swej istocie bezpodstawne przywileje dla osób wojskowych i ich rodzin. W efekcie akty te uszczuplają prawa obywateli danej republiki do otrzymania mieszkania.

VII

Utworzenie Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR w strukturze organów naczelnych jest — według autorów radzieckich — konkretnym przykładem realizacji państwa prawnego⁵⁹. Instytucja ta była nieznana dotychczasowemu systemowi polityczno-prawnemu ZSRR i pojawiła się w okresie dokonujących się głębokich przemian ustrojowych i politycznych w tym państwie. Propozycja powołania takiego organu uzyskała szeroką aprobatę w trakcie dyskusji ogólnonarodowej poprzedzającej uchwalenie nowelizacji konstytucji w 1988 r.

Biorąc pod uwagę status prawny Komitetu, jego skład i zakres kompetencji, należy stwierdzić, że jest to organ bardzo zbliżony do organu typu sądu konstytucyjnego istniejącego w innych państwach, np. w Polsce, Jugosławii, Czechosłowacji czy na Węgrzech. Przede wszystkim jest to organ pozaparlamentarny, w skład którego nie mogą wchodzić deputowani — członkowie Zjazdu i Rady Najwyższej ZSRR, jak również członkowie innych organów, których akty podlegają kontroli Komitetu. Poza tym członkowie Komitetu są niezawisli przy wykonywaniu swoich obowiązków i podlegają tylko konstytucji. Są to cechy, które zbliżają ten organ do sądu konstytucyjnego. Wniosek taki potwierdzają również opinie, jakie były prezentowane na ten temat w trakcie dyskusji dotyczącej reformy systemu politycznego ZSRR. Na przykład M. Gorbaczow na I Zjeździe Deputowanych Ludowych wyraźnie stwierdził, że „Komitet Nadzoru Konstytucyjnego powinien w istocie działać jak sąd konstytucyjny”⁶⁰.

⁵⁹ Zob. Łazariew, Sliwa, *Konstitucyjonnaja rieforma...*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1989, № 3, s. 13; Moskwa 1989, s. 88.

⁶⁰ M. Gorbaczow, *Ob osnovnych napravlenijach wnutriennej i wnieszniej*

Z drugiej strony mamy do czynienia z istotną różnicą: Komitet w zasadzie nie jest uprawniony w sposób samodzielny do zmiany lub uchylenia aktów prawnych uznanych przez siebie za sprzeczne z konstytucją lub ustawami ZSRR. Jest to funkcja zastrzeżona dla Zjazdu Deputowanych Ludowych i Rady Najwyższej ZSRR. Zakaz ten został w pewnym stopniu złagodzony w wyniku noweli konstytucyjnej z 23 XII 1989 r., kiedy dopuszczono możliwość natychmiastowej utraty mocy obowiązującej aktu prawnego lub jego poszczególnych postanowień wraz z wydaniem przez Komitet orzeczenia stwierdzającego istnienie sprzeczności z konstytucją lub ustawą. Dotyczy to jednak tylko aktów, które według orzeczenia Komitetu naruszają konstytucyjne prawa i wolności obywateli. Jak wykazuje dotychczasowa praktyka, większość aktów prawnych ocenianych i uznanych przez Komitet za sprzeczne z konstytucją, uchylana jest w powyższym trybie. W związku z taką działalnością Komitetu powstaje problem skuteczności orzeczeń tego organu w stosunku do aktów republik związkowych. W 1990 r. większość republik związkowych ogłosiła deklaracje o suwerenności państwowej, w których znalazły się postanowienia o nieuznawaniu nadrzędności prawa federalnego nad republikańskim. Oznacza to, że w przypadku sprzeczności aktu republiki z prawem federalnym powinno stosować się akt republikański. Oczywiście tego rodzaju regulacje pozostają w sprzeczności z dotychczasowymi zasadami struktury i funkcjonowania federacji, które w odniesieniu do prawotwórstwa zostały jeszcze raz potwierdzone w art. 11 ustawy ZSRR o rozgraniczeniu kompetencji między ZSRR i podmiotami federacji z 26 IV 1990 r.⁶¹ Ustawa ta przewiduje, że wszelkie spory pomiędzy najwyższymi organami władzy i administracji ZSRR a organami republik związkowych i autonomicznych w zakresie konstytucyjności lub legalności ich aktów prawnych powinny być rozpatrywane w trybie ustanowionym w konstytucji federalnej i ustawie o nadzorze konstytucyjnym, czyli przez Komitet Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR (art. 12). Wszystko to nie zapewniło jednak — jak wykazuje praktyka — skutecznego egzekwowania aktów federalnych na terytorium poszczególnych republik.

W związku z tym Rada Najwyższa ZSRR uchwaliła kolejną ustawę w tym zakresie: „o zabezpieczeniu obowiązywania ustaw i innych aktów prawnych ZSRR” z 24 X 1990 r.⁶² We wstępie do ustawy wskazuje się, że po ogłoszeniu przez republiki związkowe deklaracji o suwe-

politiki SSSR. Dokład na Sjeździe Narodnych Dieputatów SSSR 30 maja 1989, Moskwa 1989, s. 44.

⁶¹ Wiedomosti Sjezda... 1990, N° 19, poz. 329.

⁶² Wiedomosti Sjezda... 1990, N° 44, poz. 918.

renności państwowej wzmogły się przypadki odmowy z ich strony realizacji ogólnozwiązkowych ustaw i innych aktów wydawanych przez najwyższe organy federacji w zakresie swoich kompetencji. Występują również próby ustanawiania dodatkowych warunków obowiązywania tych aktów na terytorium odpowiednich republik, np. ratyfikacji lub zatwierdzania przez organy republik. Przykładem tego rodzaju działań ze strony republik mogą być akty przewidujące wstrzymanie lub ograniczenie obowiązywania na terytorium republik postanowień federalnych o zabezpieczeniu mieszkań osobom wojskowym i ich rodzinom oraz postanowień o meldunku osób wojskowych, o czym była mowa wcześniej. Wszystkie tego rodzaju akty republikańskie zostały następnie uznane przez Komitet za sprzeczne z konstytucją i powinny utracić swoją moc obowiązującą z chwilą wydania orzeczenia. W dalszym ciągu pozostaje jednak kwestia skutecznego wyegzekwowania postanowień takiego orzeczenia Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego. Próba stworzenia takich możliwości są postanowienia wspomnianej wyżej ustawy o zabezpieczeniu obowiązywania ustaw i innych aktów prawnych ZSRR. W ustawie tej jeszcze raz potwierdza się, że wszystkie akty federalne są obowiązujące i powinny być wykonywane na terytorium całego ZSRR; jeżeli ustawy republikańskie są sprzeczne z ustawami federalnymi, wtedy do czasu zawarcia nowego Układu Związkowego, obowiązują ustawy federalne (art. 1). Poza tym ustawa upoważniła najwyższe organy władzy republik związkowych do przedłożenia Zjazdowi Deputowanych Ludowych lub Radzie Najwyższej ZSRR wniosku o dokonanie przeglądu ustawodawstwa federalnego, przy czym wystąpienie z takim wnioskiem nie wstrzymuje mocy obowiązującej aktu federalnego. Najwyższe organy władzy republik związkowych zostały upoważnione także do złożenia protestu do Rady Najwyższej ZSRR w stosunku do aktów rządu federalnego, jeżeli naruszają one prawa republiki. Natomiast w sytuacji gdy ustawa lub inny akt najwyższego organu władzy ZSRR narusza według opinii republiki jej suwerenne prawa, problem ten powinien być rozstrzygnięty w drodze orzeczenia Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego.

Aktualnie w ZSRR prowadzone są prace nad projektem nowej konstytucji federalnej. Przedmiotem rozważań jest także model organu powołanego do pełnienia funkcji kontroli konstytucyjności prawa. Wśród prezentowanych w literaturze radzieckiej poglądów na ten temat możemy spotkać koncepcje zmierzające do przekształcenia obecnego Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego, przy czym propozycje te są bardzo zróżnicowane. Na przykład Ł. Jawicz uważa, że nadzór konstytucyjny powinien być realizowany przez Sąd Najwyższy. Natomiast obecnie istniejący Komitet Nadzoru Konstytucyjnego może pozostać jako komitet Ra-

dy Najwyższej ZSRR⁶³. Całkowicie odmienne propozycje możemy znaleźć w założeniach do projektu nowej konstytucji ZSRR opracowanych przez Instytut Państwa i Prawa Akademii Nauk ZSRR. W celu udoskonalenia kontroli konstytucyjności prawa, dotychczasowy Komitet Nadzoru Konstytucyjnego powinien zostać przekształcony w Związkowy Sąd Konstytucyjny wyposażony w prawo uchylania mocy obowiązującej ustaw i innych aktów prawnych uznanych za sprzeczne z konstytucją. W założeniach tych proponuje się także rozszerzenie uprawnień Sądu Najwyższego poprzez przyznanie mu prawa do kontroli nad legalnością prawotwórstwa resortowego⁶⁴.

Michał Domagała

THE ROLE OF THE COMMITTEE OF CONSTITUTIONAL SUPERVISION OF USSR IN SECURING CONFORMITY OF LAW WITH THE CONSTITUTION

Summary

In the Soviet Union, similarly to other countries of Central and South-East Europe, substantial changes occur in securing conformity of statutes and other normative acts with the constitution. Up to 1988 the Soviet constitution did not provide for special extra-parliamentary organs controlling the conformity of law with the constitution. The constitution of 1924 alone passed certain rights in this field to the Supreme Court of the USSR. Only the amendment of 1st December 1988 to the constitution created a legal basis to establish the Committee of Constitutional Supervision. Apart from that, it is planned to introduce amendments to the constitutions of federal republics to establish similar organs on that level of state administration.

On 23rd December 1989 a statute was passed on constitutional supervision in the USSR, which is a substantiation of the general provisions of the federal constitution. The Committee of Constitutional Supervision established accordingly started its operation on 1st January 1990. The tasks of the Committee include assessment of conformity of statutes enacted by the Congress of People's Deputies and the Supreme Council of the USSR, of decrees of the USSR president, of resolutions and regulations of the Cabinet and other legal acts of chief federal organs and public organizations with the constitution or statutes of the USSR. The Committee is also authorized to assess the conformity of constitutions and statutes of federal republics with the federal constitution and federal statutes. The assessment is carried out on the recommendation of authorized organs and other subjects, as well as on the own initiative of the Committee. When the Committee finds in

⁶³ Ł. S. Jawicz, *Gospodstvo prava (K koncepcji prawowowo gosudarstwa w SSSR)*, „Prawowedienije” 1990, № 5, s. 17.

⁶⁴ Koncepcyja nowoj konstitucyi Sojuza SSR (Priedłożenija Instituta Gosudarstwa i Prawa AN SSSR), „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1990, № 4, s. 20.

its verdict that a particular act or its part is inconsistent with the constitution or statute, that does not mean an immediate abolition of the act. The Committee refers the suggestion to introduce the required changes to the organ which had issued the act. If it is not done within 3 months the Committee refers it to a superior authority, to introduce the changes. The constitution of the USSR provides also for immediate abolishing normative acts which have been found in conflict with the constitution or statutes. It refers to acts which infringe the rights and freedoms of citizens (art. 124 par. 7).

Considering the legal status of the Committee, its composition and range of competence, it should be stated that it is an organ very similar to organs of the type of a constitutional court.

Thum. Ludwik Lamentowski