Krzysztof Gołata

POLITYCZNE PRZESŁANKI EWOLUCJI REGULAMINU SEJMU PRL

Ważnym elementem analizy funkcjonowania organów władzy państwowej jest charakterystyka wewnętrznego mechanizmu decyzyjnego zachodzącego w tych instytucjach, zarówno w kontekście treści podejmowanych decyzji jak i sposobów oraz metod ich podejmowania. Główne znaczenie posiada proces powstawania aktów normatywnych czyli ustaw, dekretów oraz uchwał.

Scharakteryzować mechanizm decyzyjny w organach władzy państwowej można przez pryzmat analizy treści regulaminów ich działania. Regulaminy te wyznaczają podstawowe zasady, na których opiera się funkcjonowanie instytucji politycznych oraz wskazują na główne składniki zachodzących w nich procesów decyzyjnych. Takie ujęcie zagadnienia skłania do analizy tych procesów w dwóch ujęciach. Z jednej strony, chodzi o analizę formalną, polegającą na przedstawieniu całego procesu i jego poszczególnych elementów w sposób, w jaki określają to regulaminy instytucji państwowych, z drugiej strony, można przeprowadzać analizę porównawczą z rzeczywistym przebiegiem procesów decyzyjnych. Chodzi tu o ukazanie roli jaką odgrywają w nich elementy wchodzące w skład omawianej instytucji jak też tworzące szeroko rozumiany system polityczny. Będzie to swoistego rodzaju analiza zgodności formalnego zapisu prawnego z jego praktyczną realizacją. Oba te ujęcia wydają się jednakowo ważne i posiadają charakter wzajemnie się uzupełniający, przy czym analiza praktyki politycznej w zakresie funkcjonowania danej instytucji państwowej powinna być poprzedzona formalną analizą charakterystycznego dla niej procesu decyzyjnego.

Przedmiotem analizy są te elementy Regulaminu Sejmu PRL, które posiadają istotny wpływ na przebieg procesu decyzyjnego oraz treść podejmowanych przez parlament decyzji.

Konieczność posiadania regulaminu przez Sejm wynika w sposób bezpośredni z Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (art. 23 ust. 1).

Konstytucja również w sposób ogólny określa zakres spraw, które winny być normowane w regulaminie sejmowym.

Sprawą zasadniczą jest określenie treści pojęcia „regulamin sejmowy". Wyprowadzenie tego pojęcia wprost z Konstytucji doprowadzić by mogło do istotnego jego zawężenia. W literaturze prawniczej podkreśla się bardzo często, że regulamin nie może być utożsamiany z „wewnętrznym prawem Sejmu". Autorzy podkreślają wielokrotnie, iż zawiera on również istotne obowiązki, których wypełnienie odnosi się do innych organów państwowych[1].

Najpełniejszą definicję regulaminu sejmowego podaje A. Gwiżdż. Proponuje on następujące określenie treści tego pojęcia: „... jest to uchwalony przez Sejm akt normatywny, który określa przede wszystkim, ale nie tylko, porządek prac Sejmu, rodzaj i liczbę komisji, który określa także wszystkie inne sprawy stanowiące „wewnętrzne prawo" Sejmu, a więc sprawy z zakresu organizacji Sejmu i postępowania w Sejmie oraz praw i obowiązków posłów na Sejm, który określać może ponadto stosunek Sejmu do innych organów państwowych oraz obywateli, a także stosunek tych organów i obywateli do Sejmu w tym zakresie, w jakim dokonanie tych określeń przez Sejm jest niezbędne (lub przynajmniej pożądane) dla zabezpieczenia należytego wprowadzenia w życie i pełnego urzeczywistnienia odpowiednich (tj. dotyczących tych stosunków) norm konstytucyjnych"[2].

Występujące w literaturze prawniczej definicje w sposób zbliżony ujmują to zagadnienie. Określają wykonawczy charakter tego aktu w stosunku do Konstytucji[3] oraz wieloaspektowość spraw normowanych przez regulamin. Także istotne jest jego znaczenie dla całości funkcjonowania najwyższego organu władzy w Polsce Ludowej. Regulamin może być rozumiany jako akt określający sposób wyrażania i realizacji woli ludu pracującego miast i wsi przez Sejm PRL. Z. Kędzia odczytuje regulamin jako prawną i polityczną gwarancję realizacji interesów klasy panującej w społeczeństwie[4]. Określa on w ten sposób jego rolę ustrojową w państwie.

Powyższe uwagi w pełni uzasadniają stanowisko, że regulamin najwyższego organu władzy musi być rozpatrywany nie tylko na płaszczyźnie prawnej, ale również w swoim aspekcie politycznym. Tego rodzaju akt normatywny oraz wynikająca z niego praktyka parlamentarna, jest odzwierciedleniem pozycji politycznej najwyższego organu władzy w państwie. Będąc konkretyzacją postanowień Konstytucji PRL, w zakresie funkcjonowania Sejmu,

---

[1] Zob. J. Repel, Regulamin Sejmu PRL, Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 347, Prawo LXI, Wrocław 1978, s. 212, A. Burda, Polskie prawo państwowe, PWN, W-wa 1980 s. 251-252, A. Konaszyc, Kontrola parlamentarna w PRL, Ossolineum 1978, s. 13.

[2] A. Gwiżdż, Zagadnienie parlamentaryzmu w Polsce Ludowej, PWN Warszawa 1972, s. 111.

[3] J. Repel stwierdza, że regulamin jest aktem: „...który interpretuje, konkretyzuje, a również w poważnym stopniu uzupełnia jej postanowienia...", J. Repel, Regulamin Sejmu... wyd. cyt. s. 190.

[4] Zob. Z. Kędzia, Parlament socjalistyczny. Ustrój wewnętrzny, PWN Warszawa 1975, s. 30.

regulamin wyznacza podstawowe zasady postępowania w procesie decyzyjnym zachodzącym w tej instytucji. Odgrywa on więc w praktyce prawno-politycznej istotną rolę. Jego pozycja jest odwrotnie proporcjonalna do stopnia szczegółowości unormowań zawartych w Konstytucji w tym zakresie. Im ogólniejsze są stwierdzenia ustawy zasadniczej, w kwestii funkcjonowania parlamentu, tym większe znaczenie posiada treść regulaminu. W przypadku naszego państwa, gdzie Konststucja bardzo ogólnie określa sposób funkcjonowania Sejmu, rola polityczno-prawna regulaminu posiadać będzie istotne znaczenie.

Jest rzeczą oczywistą, że tego typu akt normatywny nie może regulować w sposób szczegółowy całości zagadnienia oraz nie może mieć charakteru stałego. Jak pisze A. Burda „reguły określające formy pracy i tryb funkcjonowania parlamentu winny być elastyczne i pozwalać na swobodną ich modyfikację - gdy zajdzie tego potrzeba"[5]. Powinien on mieć charakter otwarty. Takie ujęcie zagadnienia rodzi jednak możliwość różnorodnej interpretacji poszczególnych postanowień, co w konsekwencji prowadzi do ograniczenia roli i faktycznej władzy Sejmu.

Z drugiej jednak strony formalnie zapisy nie mają decydującego znaczenia dla rzeczywistej roli i pozycji Sejmu. Są one ważne, ale główną rolę odgrywają praktyka życia państwowego, klimat polityczny, przestrzeganie zasad demokracji[6].

W okresie Polski Ludowej, najwyższy organ władzy państwowej funkcjonował zawsze w oparciu o konkretne zasady wynikające z istniejącego regulaminu.

W pierwszym okresie był to Regulamin Obrad Krajowej Rady Narodowej, uchwalony na VII plenarnym posiedzeniu Krajowej Rady Narodowej w dniu 6 maja 1945 r. (Monitor Polski z dn. 15 maja 1945 r.).

Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonował w oparciu o regulamin uchwalony 25 czerwca 1948 r. Regulamin ten zmieniany był dwukrotnie: uchwałami Sejmu Ustawodawczego z dnia 2 lipca 1949 r. oraz z dnia 26 lutego 1951 r.[7]

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej obowiązywały dwa regulaminy. Pierwszy z nich funkcjonował w trakcie pierwszej kadencji Sejmu. Uchwalony on został 21 listopada 1952 r.[8]. Regulamin ten częściowo został zmieniony uchwałą Sejmu z dnia 5 kwietnia 1955 roku[9].

---

5) A. Burda, Niektóre zagadnienia regulaminu sejmowego, Państwo i Prawo, nr 6/1957, s. 1039.

6) Por. Wystąpienie posła J. Jodłowskiego - sprawozd, stenograf. z posiedzenia Sejmu II kadencja, I sesja, 3 posiedzenia 1.3.57 r. łam. 8.

7) Por. Sejm Ustawodawczy - druki sejmowe nr 343, nr 523, nr 528, nr 883, (w:) Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej (1947-1952), Ossolineum 1977, s. 333-350.

8) Por. Sejm PRL - I kadencja - druk nr 15.

9) Por. Sejm PRL - II kadencja - druk nr brak.

Z początkiem drugiej kadencji, parlament podjął uchwałę, która wprowadziła w życie nowy, całkowicie zmieniony Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej[10]. Regulamin ten funkcjonuje do chwili obecnej. Przeszedł on jednak znaczną ewolucję i obecnie wiele problemów jest unormowanych w sposób odmienny niż miało to miejsce w 1957 r. w momencie jego powstania. Do końca VIII kadencji w Regulaminie Sejmu PRL dokonano jedenastu zmian w jego treści. Zmiany te miały miejsce: 28 grudnia 1957 r., 13 lutego 1971 r., 23 czerwca 1971 r., 29 marca 1972 r., 25 marca 1976 r., 15 października 1980 r., 21 lipca 1982 r., 6 kwietnia 1984 r.[11].

Charakter oraz zakres poszczególnych zmian w regulaminie sejmowym jest zróżnicowany. Bez wątpienia jednak, jest on związany z przemianami społeczno-politycznymi zachodzącymi w przeciągu całego okresu istnienia Polski Ludowej.

Prawidłowym będzie twierdzenie, iż zmiany w regulaminie sejmowym były inspirowane w sposób bezpośredni wydarzeniami politycznymi oraz zmieniającymi się poglądami głównych sił politycznych na rolę i pozycję Sejmu w systemie politycznym naszego państwa. Świadczy o tym, między innymi, zbieżność dat wprowadzenia modyfikacji w zasadach funkcjonowania polskiego parlamentu z przełomowymi momentami naszej powojennej historii.

W trakcie każdego zwrotu politycznego stawał problem nadania Sejmowi PRL jego konstytucyjnej pozycji oraz uprawnień. Efektem toczących się wokół tego problemu dyskusji były, między innymi, zmiany w treści regulaminu parlamentarnego. Można stwierdzić, iż w wielu przypadkach były one inststucjonalnym wyrazem przemian społeczno-politycznych, które bezpośrednio dotyczyły funkcjonowania Sejmu. Zapis regulaminowy był również często wyrazem formalnej legalizacji ukształtowanej, nowej praktyki parlamentarnej.

Krytyczne uwagi dotyczące funkcjonowania parlamentu w okresie I kadencji, które tak ostro występowały w trakcie kryzysu 1956 r. znalazły swój wyraz między innymi, w nowym regulaminie uchwalonym w 1957 r.

Zmiany w zasadach i metodach funkcjonowania Sejmu PRL wprowadzone w latach 1971-1972 posiadają swoje źródło w kryzysie grudniowym, w szczególności w jego politycznych reperkusjach.

Wydarzenia roku 1980 oraz związany z nimi kryzys społeczno-polityczny, ponownie skoncentrowały dyskusję wokół problemów polskiego parlamentu, a głównie sposobu jego funkcjonowania. Instytucjonalnym wyrazem tych dyskusji są, między innymi, zmiany w regulaminie sejmowym w latach 1980--1984. Oczywiście wszelkie zmiany w regulaminie sejmowym, należy rozpatrywać w szerszym kontekście i nie można stawiać między nimi oraz przyczynami, które je wywołały znaku równości.

---

[10] Zob. Monitor Polski z 1957 nr 19 poz. 145.

[11] Zob. Monitor Polski z 1958 r. nr 1 poz. 1, MP z 1971 r. nr 11 poz. 68, MP z 1971 nr 34 poz. 219, MP z 1972 r. nr 21 poz. 127, MP z 1976 r. nr 13 poz. 61, MP z 1980 r. nr 24 poz. 109, MP z 1980, nr 27 poz. 145, MP z 1981 r. nr 26 poz. 224, MP z 1982 r. nr 17 poz. 134, MP z 1982 r. nr 18 poz. 146, MP z 1984 r. nr 10 poz. 65.

BIBLIOTEKA AE w Poznaniu

Szeroki zakres zmian w regulaminie w 1976 r. był w sposób bezpośredni związany z wcześniejszymi zmianami w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Wszelkie nowe rozwiązania instytucjonalne należy analizować w kontekście zmian jakie wywołały one w funkcjonowaniu parlamentu i na ile przyczyniły się one do zmiany jego roli i pozycji w polskim systemie politycznym. W omawianej problematyce będą to zmiany w procesie decyzyjnym zachodzącym w Sejmie. W tym kontekście oraz w kontekście funkcjonowania całego systemu politycznego, źródło modyfikacji zapisów regulaminowych dotyczących sposobu i metod podejmowania przez parlament decyzji, nabiera szczególnie istotnego znaczenia.

Nie wdając się, w szczegółową i szeroką analizę poszczególnych regulaminów oraz zmian dokonanych w ich treściach, można sformułować kilka uwag o charakterze ogólnym.

Regulamin Krajowej Rady Narodowej był kontynuacją historycznej tradycji polskiego parlamentu w zakresie konieczności posiadania regulaminu. Oparty został, zarówno jeżeli chodzi o układ formalny jak i merytoryczny, w znacznej mierze na regulaminach sejmowych z okresu onowiązywania Konstytucji Marcowej. Większość postanowień wywodzi się wprost z tego okresu, inne natomiast zostały zmodyfikowane zgodnie z zadaniami Krajowej Rady Narodowej[12].

Analiza treści regulaminu Sejmu Ustawodawczego prowadzi do stwierdzenia, że był on oparty na trzech podstawowych źródłach. Była to w dalszym ciągu tradycja wynikająca z regulaminów okresu Konstytucji Marcowej, drugim źródłem były doświadczenia Krajowej Rady Narodowej[13]. Zmiany w regulaminie dokonane w 1951 r. były już wyrazem polityki zmierzającej do ograniczenia roli Sejmu w systemie politycznym PRL. J. Repel podkreśla przede wszystkim wprowadzenie do regulaminu przepisów, które sankcjonowały daleko idące sformalizowanie procesu decyzyjnego, a co się z tym wiąże sprowadzenie do minimum roli parlamentu w kształtowaniu treści ustaw[14].

To ostatnie stwierdzenie w pełni odnosi się do regulaminu Sejmu I kadencji[15]. Nowy regulamin akceptował ówczesną praktykę parlamentarną. Potwierdzał sytuację, w której Sejm przestał być faktycznie najwyższym organem władzy państwowej. Było to wynikiem sytuacji politycznej, która

---

12) Zob. J. Repel, Regulamin ... wyd. cyt. s. 47-49.

13) Tamże, s. 51.

14) Tamże, s. 52-53.

15) Poseł J. Jodłowski stwierdził: „Regulamin 1952 r. wyłączając możliwość działania na terenie Sejmu reprezentacji partii stał się jednym z czynników politycznej degradacji Sejmu, likwidując znakomitą większość komisji sejmowych ograniczył wydatnie praktyczną możliwość pełnienia przez Sejm jego funkcji kontrolnych i rzeczywistej codziennej pracy, a regulując tryb postępowania przy uchwalaniu ustaw i zatwierdzaniu dekretów w sposób wysoce niewystarczający ograniczył do minimum możliwość Sejmu pełnienia przezeń jego funkcji ustawodawczych".
Spraw. stenograf. z posiedzenia Sejmu II kadencji I sesja 3 posiedzenie łam. 7.

doprowadziła do prawie całkowitego wyeliminowania Sejmu, jako organu decyzyjnego, przekazując tę rolę Radzie Państwa oraz Radzie Ministrów. Parlament zamiast sam decydować, mechanicznie zatwierdzał decyzje wspomnianych instytucji.

Pierwszą pomyślną oznaką zmian w zakresie pozycji i roli decyzyjnej Sejmu była modyfikacja w 1955 r. regulaminu parlamentarnego. A. Gwiżdż wskazuje na cztery kierunki zmian. Pierwszy dotyczył składu i zakresu działania organów kierowniczych parlamentu. Drugi odnosił się do działalności komisji sejmowych. Trzeci określał organizację działalności posłów. Czwarty obejmował postanowienia o charakterze porządkowym[16]. Szczególne znaczenie dla procesu ustawodawczego posiadały zmiany, wchodzące w skład dwóch pierwszych grup, a w szczególności, nowe elementy w pracy komisji parlamentarnych, które wyznaczały odmienne relacje w stosunkach Sejm - Rada Ministrów[17].

Zmiany w sytuacji społeczno-politycznej dokonane w 1956 r. stworzyły warunki do innego spojrzenia na rolę i pozycję Sejmu. Powstała szansa dla Sejmu, że rzeczywiście stanie się najwyższym organem władzy w państwie i że nie będzie to tylko zapis konstytucyjny. Uchwalony na początku II kadencji regulamin Sejmowy był instytucjonalnym wyrazem tych tendencji. Wprowadził on wiele istotnych zmian strukturalnych[18]. Szczególnie istotnym był znaczny zakres modyfikacji w przebiegu procesu ustawodawczego.

Jak wskazał poseł-sprawozdawca J. Jodłowski, nowy regulamin sejmowy jest wynikiem dyskusji dotyczących roli i pozycji Sejmu, obrad VIII Plenum KC PZPR oraz doświadczeń praktyki politycznej z ostatniego okresu pierwszej kadencji[19].

Na szczególną uwagę zasługują te zmiany w regulaminie, które dotyczą bezpośrednio procesu ustawodawczego. Zwiększono liczbę komisji sejmowych i nadano im charakter organu pomocniczego Sejmu oraz wyposażono je w środki prawne w postaci dezyderatów i projektów rezolucji[20]. Instytucjonalną gwarancją zapobieżenia praktyce Sejmu I kadencji w zakresie przebiegu procesu ustawodawczego miał być system „dwóch czytań" projektu ustawy opatrzony konkretnymi warunkami czasowymi[21]. Dla mechanizmu de-

---

16) Zob. A. Gwiżdż, O ulepszenie metod i form pracy Sejmu PRL, Państwo i Prawo nr 9/1955, s. 327.

17) A. Gwiżdż wskazuje szczególnie na zwiększenie liczby komisji sejmowych, zwiększenie liczby posłów zasiadających w komisjach, ustalanie planów pracy komisji, przedmiotowe rozszerzenie spraw stawianych na posiedzeniach komisji, wprowadzenie w życie instytucji dezyderatu jako formy kontroli i inspiracji rządu, zob. tamże, s. 332-334.

18) Zob. Sejm uchwalił ... (o działalności ustawodawczej Sejmu II kadencji), Warszawa 1961 s. 8-9.

19) Por. Spraw. stenograf. II kadencja - I sesja - 3 posiedzenie 1.03. 1957 r. łam. 9,10.

20) Zob. J. Repel, Regulamin ... wyd. cyt. s. 68.

21) Por. Spraw. stenograf. II kadencja - I sesja - 3 posiedzenie 1.03. 1957 r. łam. 18.

cyzyjnego istotne znaczenie miało zlikwidowanie Komisji Spraw Ustawodawczych, chociaż jak pisze J. Repel „jej ocena nie była w sposób jednoznaczny negatywna"[22]. Uzasadniając ten krok poseł J. Jodłowski stwierdził, że powołanie tej komisji w 1952 r. wypływało z ogólnej tendencji do ograniczania roli pozostałych komisji oraz całego Sejmu. W związku ze wzrostem aktywności parlamentu, koncentracja prac ustawodawczych w rękach jednej komisji nie jest właściwym rozwiązaniem, powodującym pośpiech i brak wnikliwości w rozpatrywaniu projektów ustaw[23]. Poseł J. Jodłowski stwierdził: „W nowym Sejmie wybranym w innych całkowicie warunkach politycznych, opartym na innych założeniach, składającym się w znakomitej większości z ludzi nowych, reprezentujących wysokie kwalifikacje polityczne i zawodowe oraz znawstwo problematyki, działalność ustawodawcza(...) powinna być niewątpliwie rozłożona na wszystkie komisje"[24]. Trudno w pełni zgodzić się z powyższą argumentacją tym bardziej, że z początkiem szóstej kadencji przywrócono istnienie tej komisji. O ile nie ma wątpliwości odnośnie potrzeby jej istnienia o tyle dyskusyjne są metody i formy jej działalności.

Powstały na początku drugiej kadencji Regulamin Sejmu PRL miał być instytucjonalną gwarancją przywracania polskiemu parlamentowi jego konstytucyjnej pozycji w systemie politycznym.

Zmiana dokonana pod koniec 1957 r. była głównie spowodowana powstaniem Najwyższej Izby Kontroli i wynikającej z tego potrzebie określenia jej zadań i obowiązków wobec Sejmu PRL. Przedstawiony przez Komisję Nadzwyczajną, z inicjatywy Prezydium Sejmu, projekt „... zmierza w dalszym ciągu, na tle dotychczasowych doświadczeń w pracy Sejmu, do usprawnienia jego prac ustawodawczych"[25].

Lata siedemdziesiąte są pierwszym okresem, w którym wprowadzono szereg istotnych zmian w treści regulaminu sejmowego.

O ile modyfikacje wprowadzone w 1971 r. mają raczej charakter strukturalny[26], o tyle nowelizacja regulaminu dokonana w 1972 r. łączy zmiany strukturalne ze zmianami funkcjonalnymi. Ich istotą było m.in. określenie pozycji posła oraz zakresu działalności wojewódzkich zespołów poselskich, wprowadzenie nowej instytucji - instytucji zapytań poselskich, dokonanie zmian w strukturze komisji sejmowych, wprowadzenie zmian w trybie ustawodawczym[27]. Wiele zmian w tym okresie sankcjonowało istniejącą praktykę parlamentarną.

---

22) Zob. J. Repel, Regulamin,... wyd. cyt. s. 68.

23) Por. Spraw. stenograf. II kadencja - I sesja, 3 posiedzenie 1.3. 1957 r. łam. 14.

24) Tamże, łam. 15.

25) Por. Sprawozd. stenograf. II kadencja - II sesja - 12 posiedzenie łam. 40-41.

26) Zwiększenie liczby wicemarszałków Sejmu do 4 oraz liczby komisji do 20.

27) Zob. Informacja o działalności Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej - VI kadencja 1972 - 1976, Warszawa 1976, łam. 20.

Wśród modyfikacji w regulaminie na szczególną uwagę zasługują te, które w sposób bezpośredni dotyczą procesu ustawodawczego. Zaliczyć do nich można przede wszystkim zmiany w strukturze komisji sejmowych, polegające na dostosowaniu jej do struktury resortowej, powołanie Komisji Prac Ustawodawczych oraz rozszerzenie inicjatywy ustawodawczej na komisje parlamentarne.

Podobnie jak w roku 1957, zmiany w regulaminie parlamentarnym wprowadzone w 1972 r. mają swoje źródło w toczącej się, po kryzysie grudniowym, dyskusji nad rolą i pozycją parlamentu w systemie politycznym. Były one wynikiem dyskusji na VIII Plenum KC PZPR odbytym w 1971 r. oraz dyskusji na VI Zjazd PZPR, jak również są one efektem krytyki skierowanej pod adresem polskiego parlamentu w związku z jego działalnością w końcu lat sześćdziesiątych[28].

Nowelizacja Konstytucji przeprowadzona w 1976 r. pociągnęła za sobą potrzebę zmiany w regulaminie sejmowym. W wielu wypadkach regulamin został dostosowany do nowej Konstytucji. Wprowadzono zmiany w strukturze i zakresie działania komisji sejmowych nadając im dodatkowe kompetencje (np. możliwość wyrażenia swojego stanowiska w formie opinii)[29]. Dostosowanie zapisu regulaminowego do znowelizowanej Konstytucji PRL związane było ze zmianą usytuowania Najwyższej Izby Kontroli w systemie organów państwowych. Jeżeli chodzi o zmiany w strukturze komisji sejmowej to były one spowodowane „... dostosowaniem struktury i nazw komisji sejmowych do aktualnego resortowego układu organizacyjnego centralnej administracji państwowej"[30].

Modyfikacja regulaminu sankcjonowała również dotychczasową praktyką parlamentarną, polegającą na przenoszeniu pierwszego czytania projektów ustaw z posiedzeń plenarnych Sejmu na posiedzenia komisji parlamentarnych[31]. Praktyka ta była przejawem degradacji Sejmu jako naczelnego organu decyzyjnego w państwie. Chociaż w dyskusji stwierdzono, że zmiany w regulaminie idą „w kierunku pogłębiania demokracji socjalistycznej i umocnienia roli parlamentu jako najwyższego przedstawicielstwa narodu", to jednak praktyka parlamentarna temu hasłu przeczyła.

Nowy okres w kształtowaniu treści regulamimu sejmowego zapoczątkowany został w 1980 roku. Od tego momentu do chwili obecnej wprowadzono szereg istotnych zmian w jego treści. Pierwsza grupa zmian jest konsekwencją wynikającą z nowej ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, a w szczególności ze zmiany jej usytuowania w systemie organów państwowych i bezpośredniego podporządkowania jej Sejmowi PRL. Nowelizacja regulaminu spowodowała powstanie nowych relacji w stosunkach Sejm - Rada Ministrów - NIK.

---

[28] Zob. J. Repel, Regulamin... wyd. cyt. s. 74.

[29] Zob. Informacja o działalności Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej - VII kadencja 1976-1980, Warszawa - 1980, łam. 10-20.

[30] Spraw. stenograf. z I posiedzenia Sejmu PRL VII kadencja 25.03. 1976 r. łam. 25.

[31] Por. tamże, łam. 27.

Druga grupa zmian wprowadzonych w 1980 r. posiadała znacznie szerszy zakres jeśli chodzi o funkcjonowanie parlamentu. Ich istotą jest, jak pisze R. Orzechowski „... stworzenie warunków do wypełniania przez Sejm i posłów, zgodnie z Konstytucją PRL i oczekiwaniami społecznymi, ich funkcji państwowych i społecznych, dalsze umacnianie roli Sejmu jako najwyższego przedstawiciela i wyraziciela woli narodu"[32].

Oprócz zmian strukturalnych polegających, między innymi na powołaniu nowej komisji - Komisji Skarg i Wniosków[33], wprowadzono nowe rozwiązania w zakresie procesu ustawodawczego. Najistotniejsze z nich to wyszczególnienie tych projektów ustaw, które muszą obowiązkowo być uchwalone w systemie „dwóch czytań", rozszerzenie uprawnień Komisji Prac Ustawodawczych, rozszerzenie źródeł informacji poselskiej dotyczącej różnorodnych dziedzin życia społecznego, stworzono możliwość powoływania międzykomisyjnych zespołów poselskich dla rozpatrzenia określonych problemów. Nowe sformułowania regulaminu sygnalizuje również potrzebę szerszego informowania społeczeństwa o pracy parlamentu, a w szczególności o pracy jego komisji[34]. Wszystkie zmiany wprowadzone w 1980 roku stworzyły instytucjonalne podstawy dla pełnego urzeczywistnienia przez Sejm PRL podstawowych jego zadań w dziedzinie ustalania i realizacji polityki społeczno-gospodarczej i zagranicznej państwa. Powstały warunki, w których parlament może uczestniczyć w sposób rzeczywisty w podejmowaniu najistotniejszych decyzji politycznych.

Oceniając nowelizację regulaminu sejmowego w 1980 r. L. Garlicki stwierdza, że należy mówić w tym przypadku o „małej reformie parlamentu dotykającej niemal wszystkich aspektów jego organizacji i trybu działania"[35].

Wprowadzając zmiany do Regulaminu Sejmu przypomniano, że nie stanowi on tylko wewnętrznego prawa parlamentu. Określa on bowiem także stosunek Sejmu i jego organów do pozostałych organów państwowych oraz obowiązki tych instytucji wobec najwyższego organu władzy i posłów.

Mówiąc o zasadach i metodach funkcjonowania polskiego parlamentu, wspomnieć należy o jednym istotnym fakcie, który wprawdzie nie został

---

[32] R. Orzechowski, Zmiany w regulaminie Sejmu, Prawo i Życie nr 48/1980 z dn. 30.XI.1980 r.

[33] Poseł M. Stachura w następujący sposób określa rolę i zadania komisji: „Komisja nasza nie może być skrzynką przekraczającą listy dla dalszych adresatów. Nie stworzylibyśmy w ten sposób żadnej gwarancji prawidłowego załatwienia spraw. Komisja powinna stać się organem samoistnie rozpatrującym skargi na naruszenie praw podmiotowych obywateli, być rzecznikiem przestrzegania prawa przez wszystkie instytucje. Musimy zająć się problemem naruszania konstytucyjnych praw obywateli, co dalej zdarzało się nie rzadko w majestacie prawa". A. Błochowski, Z czym do Sejmu, Prawo i Życie nr 12/81 z dn. 22.03.1981 r.

[34] Por. Wypowiedź posła-sprawozdawcy J. Szymanka. Spraw. stenograf. VIII kadencja - II sesja 7 posiedzenie 21.11.1980 r. łam. 228.

[35] L. Garlicki, Barometr rozwoju, Prawo i Życie nr 12/81 z dn. 28.03.1981 r.

uwidoczniony w regulaminie sejmowym, ale posiadał doniosłe znaczenie polityczne. Było nim powołanie na początku 1981 r. Komisji Nadzwyczajnej do kontroli realizacji porozumień zawartych z upoważnienia Rządu PRL z przedstawicielami załóg robotniczych w Gdańsku, Szczecinie i Jastrzębiu[36]. Głównym zadaniem tej komisji jest „... analiza merytoryczna poszczególnych porozumień a także materiałów odnoszących się do nich, pochodzących od rządu i związków zawodowych. Niezbędna jest analiza wszystkich spraw, które nie zostały załatwione"[37].

W 1981 roku powołano do życia nową komisję sejmową - Komisję do spraw Samorządu Pracowniczego Przedsiębiorstw. Znalazło to swój wyraz w regulaminie parlamentarnym. Ta nowelizacja związana jest z uchwalonymi przez Sejm ustawami o przedsiębiorstwie państwowym oraz samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego. We wniosku przedstawionym przez posłów w sprawie powołania tej komisji, podkreślono również bliskość idei samorządu robotniczego dla ruchu robotniczego, rolę samorządu w umacnianiu socjalistycznych stosunków społecznych, jego powiązania z reformą gospodarczą[38]. Dążenie do samorządności oraz decentralizacji zarządzania stawiać będzie w najbliższej przyszłości poważne problemy i zadania przed tą komisją. Winna ona odgrywać istotną rolę w procesie decyzyjnym zachodzącym w parlamencie.

Analizując zmiany zachodzące w regulaminie parlamentarnym w całym okresie Polski Ludowej można zaobserwować stałą tendencję do rozszerzenia struktury komisji sejmowych. Przyczyn tego zjawiska możemy doszukiwać się w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, było to związane z rozszerzającymi się kompetencjami parlamentu (szczególnie w trakcie VIII kadencji). Po drugie, zmiany w strukturze komisji motywowano zawsze dostosowanie ich struktury i nazw do aktualnego resortowego układu organizacyjnego centralnej administracji państwowej. Doprowadziło to do sytuacji, w której Sejm stał się parlamentem o jednym z najbardziej rozbudowanym systemie organów wewnętrznych[39].

Komisje parlamentarne są jednym z ważniejszych organów parlamentu, gdyż w głównej mierze kształtuje ostateczną treść ustaw i uchwał sejmowych. Ich nadmierna ilość ograniczała jednak efektywność przebiegu procesu decyzyjnego. Problem ten kilkakrotnie podnoszono w literaturze naukowej. Praktyka, jak już wspomniano, szła w przeciwnym kierunku.

Zmiana regulaminu parlamentarnego wprowadzona w 1982 r. związana była z rozszerzeniem uprawnień Sejmu wywołanym powołaniem Trybunału Stanu.

---

[36] Por. Druk Sejmowy nr 40 VIII kadencja - II sesja.

[37] Wypowiedź przedstawiciela komisji J. Szczepańskiego, zob. A. Błachowski, Komisja Nadzwyczajna, Prawo i Życie nr 19/81 z dn. 10.05.1981 r.

[38] Por. Druk Sejmowy nr 99 VIII kadencja - III sesja oraz spraw. stenograf. VIII kadencja - III sesja 16 posiedzenie łam. 168-169.

[39] Zob. Parliaments of the World, A. Reference Compendium 1976, s. 474--486.

Znalazło to swoje odbicie w powołaniu nowej komisji - Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Modyfikacja regulaminu uwzględniała również fakt powstania nowego organu wewnętrznego Sejmu, a mianowicie Rady Społeczno-Gospodarczej. Jeżeli chodzi o tą instytucję to regulamin określa tryb wyboru jej członków, rolę Prezydium Sejmu w organizowaniu współpracy komisji sejmowych z Radą oraz tworzenie warunków niezbędnych dla wypełnienia przez Radę jej zadań[40]. Powołanie Rady Społeczno-Gospodarczej - jako organu opiniodawczego i doradczego Sejmu, stało się ważnym elementem procesu ustawodawczego. Każda decyzja parlamentu dotycząca spraw o szczególnym znaczeniu społecznym i politycznym wymaga od tej chwili opinii organu, którego członkami są przede wszystkim przedstawiciele bezpośrednich wytwórców w przemyśle i rolnictwie[41].

W trakcie dyskusji nad zmianami w regulaminie parlamentarnym sygnalizowano również konieczność przeprowadzenia głębszych zmian w strukturze komisji sejmowych oraz w przebiegu procesu ustawodawczego[42].

W tym samym 1982 r. dokonano jeszcze jednej w regulaminie parlamentarnym zmiany w charakterze strukturalnym, a polegającej na zwiększeniu liczby wicemarszałków Sejmu do czterech. Miało to na celu „... rozszerzenie w składzie Prezydium Sejmu przedstawicielstwa sił społecznych reprezentowanych w Sejmie"[43].

Ostatnia modyfikacja treści regulaminu Sejmowego miała miejsce 6 kwietnia 1984 r. i dotyczyła struktury komisji parlamentarnych. Zmiana była krokiem w kierunku bardziej kompleksowego określenia zakresu komisji, przy jednoczesnym zmniejszeniu ich liczby. Chodziło głównie o odejście od układu resortowego na rzecz nadania komisjom charakteru problemowego. Zbyt duża liczba komisji oraz stosowanie szeroko w praktyce zasady przynależności posłów do więcej niż jednej komisji spowodowało szereg trudności organizacyjnych[44] i nie pozostawało bez wpływu na efektywność procesu ustawodawczego. Zmiany spowodowały zlikwidowanie 8 komisji i wprowadzenie 3 nowych oraz zmodyfikowanie zakresu działalności 17 dotychczasowych[45]. Likwidacji uległy również wszystkie nadzwyczajne komisje parlamentarne, ponieważ zdaniem autorów zmian „... wykonały powierzone im zadania"[46].

Koniec VIII kadencji i początek IX kadencji był okresem ożywionych dyskusji, prowadzonych w różnych środowiskach, nad dalszymi zmianami w funkcjonowaniu Sejmu PRL. Międzyklubowy zespół opracowujący wnioski z tej

---

40) Zob. Diariusz Sejmowy nr 4/82 s. 33.

41) Zob. Diariusz Sejmowy nr 1/82 s. 34.

42) Zob. Diariusz Sejmowy nr 4/82 s. 33.

43) Diariusz Sejmowy nr 5/82 s. 20.

44) Zob. Diariusz Sejmowy nr 3/84 s. 35.

45) Zob. Druk sejmowy nr 439 VIII kadencja. Biblioteka Sejmowa.

46) Diariusz Sejmowy nr 3/84 s. 36.

dyskusji stanął przed dylematem: czy mają one być podstawą kolejnej nowelizacji istniejącego od 1957 r. regulaminu, czy też podstawą jego nowej redakcji. Zwyciężyła druga koncepcja. Przemawiał za nią przede wszystkim szeroki zakres proponowanych zmian oraz fakt, iż ewentualna nowelizacja byłaby już 12 w historii. Przyjęty 17 lipca 1986 r. nowy Regulamin Sejmu PRL[47] łączy w sobie doświadczenie płynące z praktyki parlamentarnej lat osiemdziesiątych oraz podstawowe kierunki rozwoju demokracji socjalistycznej wynikające z uchwał głównych sił politycznych działających w państwie. Polityczny sens szeroko zakrojonych zmian, polega na tworzeniu podstaw dla umacniania ustrojowej pozycji parlamentu w systemie politycznym oraz tworzeniu warunków dla skutecznego wypełniania przez posłów ich obowiązków wobec wyborców i państwa.

Proces wprowadzenia zmian w regulaminie parlamentarnym był szczególnie intensywny w VIII kadencji. Potrzeba modyfikacji była dostrzegana nie tylko na forum Sejmu ale także poza nim. Należy jednak stwierdzić, że same przepisy nie są w stanie zagwarantować realizacji przez Sejm roli najwyższego organu władzy państwowej. Pozycji parlamentu nie można zadekretować. Przepisy regulaminu są tylko instytucjonalną gwarancją, za którą powinna iść praktyka polityczna. A ta zależy od samego Sejmu, jego posłów, od więzi paralamentu ze społeczeństwem, stosunków z innymi elementami systemu politycznego, a przede wszystkim od działalności partii i jej kierownictwa. Wytworzony wokół Sejmu klimat polityczny przyczynia się bez wątpienia do takiego lub innego sposobu interpretowania poszczególnych postanowień regulaminu parlamentarnego.

---

[47] Zob. Monitor Polski z 1986 r. nr 21 poz. 151.