Krzysztof Gołata

POGLĄDY NA MIEJSCE I ROLĘ SEJMU PRL W SYSTEMIE POLITYCZNYM W ŚWIETLE DOKUMENTÓW PZPR W LATACH 1980-1985

Każda partia polityczna sprawująca władzę w państwie, dąży do tego, aby jej decyzje stawały się decyzjami państwowymi. Cel taki nie jest również obcy partii marksistowsko-leninowskiej, sprawującej przewodnią rolę w państwie socjalistycznym. Główną instytucją dokonywującą przetworzenia decyzji partyjnych w decyzje państwowe jest parlament. Dlatego też wśród wielu aspektów partyjnego przywództwa dominujące znaczenie posiada stosunek partii do najwyższego organu władzy państwowej. Doniosłość tego zagadnienia wynika z jednej strony, z roli i miejsca partii robotniczej w socjalistycznym systemie politycznym, a z drugiej zaś strony, z rangi parlamentu jako wyraziciela woli ludu pracującego miast i wsi.

Przedmiotem poniższego opracowania jest analiza poglądów PZPR wyrażanych w dokumentach partyjnych i wystąpieniach jej przywódców a dotyczących roli i miejsca Sejmu PRL w polskim systemie politycznym. Analiza obejmuje okres VIII kadencji Sejmu, czyli lata 1980-1985. Był to wyjątkowy okres w dziejach socjalistycznego parlamentaryzmu. Sejm, wybrany w pierwszych miesiącach 1980 r. działał w trzech okresach charakteryzujących się odmiennymi warunkami społeczno-politycznymi: pierwszy, to lata 1980-81, drugi, to okres stanu wojennego, trzeci, to lata 1984-85. Była to najdłuższa kadencja w powojennej historii Sejmu PRL.

Poglądy partii dotyczące miejsca i roli Sejmu w życiu politycznym wyrażane były na forum parlamentu, jak również podczas obrad kolejnych posiedzeń plenarnych Komitetu Centralnego a także w trakcie IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR w 1981 r.

Złożoność i wieloaspektowość omawianej problematyki powoduje, że poniższe opracowanie nie rości sobie prawa do całościowego i dogłębnego omówienia tego zagadnienia. Chodzi przede wszystkim o ukazanie głównych tendencji, jakie występowały w okresie VIII kadencji w zakresie poglądów partii dotyczących pozycji socjalistycznego parlamentu w życiu politycznym.

Istota i znaczenie parlamentaryzmu były niejednokrotnie podkreślane przez W. Lenina. W pracy „Państwo a rewolucja" pisał on: „Bez instytucji przedstawicielskich nie możemy sobie wyobrazić demokracji, nawet demokracji proletariackiej, bez parlamentaryzmu możemy i musimy, jeżeli krytyka społeczeństwa burżuazyjnego nie jest dla nas czczym słowem, jeżeli dążenie do obalenia panowania burżuazji jest naszym poważnym i szczerym dążeniem, a nie frazesem „wyborczym" dla złowienia głosów robotniczych ..."[1]. Likwidacja parlamentaryzmu, obarczonego burżuazyjną praktyką polityczną nie oznacza absolutnie, zdaniem Lenina, likwidacji instytucji przedstawicielskich[2]. Jest to stworzenie nowej instytucji łączącej w sobie zarówno władzę ustawodawczą jak i wykonawczą. Byłaby ona odbiciem poglądów marksistowskich na zagadnienie reprezentacji narodu a zarazem gwarantowałaby szeroki wpływ mas ludowych na decyzje państwowe. Instytucja ta zawierałaby w sobie pozytywne elementy parlamentu burżuazyjnego. Nowy parlament socjalistyczny ma być twórcą, wykonawcą oraz kontrolerem wykonania podjętych ustaw[3]. Warunkiem zaś realizacji idei ludowładztwa jest, zdaniem Lenina, pełne podporządkowanie całego aparatu administracyjnego najwyższemu organowi przedstawicielskiemu[4].

W takiej koncepcji parlamentu szczególna rola przypada partii marksistowsko-leninowskiej, która ma między innymi, poprzez organa przedstawicielskie realizować swoje kierownicze funkcje w stosunku do państwa. Lenin wielokrotnie podkreślał w swoich pracach, że państwo i partia to dwie odrębne instytucje[5]. Partia nie może, jego zdaniem, stać ponad państwem, nie może też zastępować jego aparatu, organów przedstawicielskich oraz aparatu administracyjnego. Partia powinna wytyczać główne kierunki rozwoju społeczno-politycznego oraz kontrolować ich realizację. Zadania te winny być realizowane głównie przez instytucje przedstawicielskie, a szczególna rola przypada w tym procesie parlamentowi.

Kryzys w działalności organów przedstawicielskich, a Sejmu przede wszystkim, ujawnił się ze szczególnym natężeniem w trakcie wydarzeń 1980 r.

---

[1] W. Lenin, Państwo a rewolucja, Dzieła, T. 25, KiW, W-wa 1951, s. 456.

[2] „Wyjście z parlamentaryzmu polega oczywiście nie na zlikwidowaniu instytucji przedstawicielskich i obieralności, lecz na przeobrażeniu instytucji przedstawicielskich z instytucji do gadania w instytucje pracujące." W. Lenin, Państwo...Wyd. cyt. s. 454-5.

[3] Tamże, s. 456.

[4] Zob. A. Burda, Polskie prawo państwowe, PWN, W-wa, 1977, s. 249.

[5] Zob. W. Skrzydło, Kierownicza rola PZPR w stosunku do Sejmu (w:) Sejm PRL, Ossolineum 1975 s. 194-195.

Głębokość kryzysu społeczno-politycznego ogarniającego swoim zasięgiem wszystkie dziedziny życia oraz dalszy rozwój sytuacji politycznej w państwie sprawił, że problematyka parlamentu pojawiła się w dokumentach partyjnych i wypowiedziach przywódców w korespondencji z innymi dziedzinami. Sejm był jedną ze stron dotkniętych głębokim kryzysem i zmiana poglądów w stosunku do jego działalności była jednym z elementów koniecznych do wyjścia z kryzysu społeczno-politycznego.

Jest charakterystyczne, że w dyskusjach na temat pozycji i roli Sejmu w polskim systemie politycznym, powraca wiele pytań rozpatrywanych już w latach 1956-1957 oraz 1971-1972. Dowodzi to, że niektóre sprawy nie zostały wówczas rozwiązane lub przyjęte koncepcje nie sprawdziły się w praktyce. Powraca przede wszystkim problem gwarancji instytucjonalnych i politycznych dla właściwego wypełniania przez parlament jego konstytucyjnych uprawnień. Rok 1980 jest bezwątpienia początkiem nowego etapu w dziejach kształtowania się poglądów, nie tyle kierownictwa, co partii na rolę Sejmu w systemie politycznym, a przede wszystkim na jego pozycję jako głównego twórcy decyzji państwowych. Pierwszym instytucjonalnym tego przejawem były wprowadzone, w 1980 roku z inicjatywy, między innymi, Klubu Poselskiego PZPR, zmiany w Regulaminie Sejmowym. Oceniając tę nowelizację L. Garlicki stwierdził, że należy mówić w tym przypadku „o małej reformie parlamentu dotyczącej niemal wszystkich aspektów jego organizacji i trybu działania"[6].

Dokonana w trakcie obrad VI Plenum KC PZPR w 1980 r. analiza przyczyn i źródeł kryzysu społeczno-politycznego, wskazywała na potrzebę podjęcia działań mających podnieść rangę instytucji przedstawicielskich oraz zapewnić warunki dla pełnej realizacji przez parlament jego konstytucyjnych funkcji. W referacie programowym stwierdzono, że Sejm posiada ugruntowaną pozycję w pracy ustawodawczej, należy zatem doskonalić jego zadania w wytyczaniu kierunków rozwoju państwa[7]. Powinien on podejmować, rozpatrywać i zatwierdzać kluczowe decyzje gospodarcze. Rozszerzeniu winny ulec kontrolne funkcje parlamentu a pierwszym krokiem w tym kierunku będzie podporządkowanie Najwyższej Izby Kontroli Sejmowi.

Uchwała VI Plenum zaleciła Klubowi Poselskiemu PZPR podjęcie działań mających na celu realizację i doskonalenie konstytucyjnych funkcji Sejmu[8].

Czynnikiem, który kształtował działanie parlamentu były zasady funkcjonowania Klubu Poselskiego PZPR a w szczególności sposoby i metody realizowania przez klub polityki partii. Na tym polu obserwować można zachodzące zmiany. Jak stwierdził ówczesny przewodniczący Klubu A. Werblan, Biuro Polityczne zaakceptowało wnioski Klubu odnośnie niektórych relacji na linii Klub Poselski - instancje kierownicze partii[9]. Istota zmian w

---

[6] L. Garlicki, Barometr rozwoju, Prawo i Życie nr 12/81 z dn. 22.03.81.

[7] Por. VI Plenum KC PZPR, Nowe Drogi nr 10-11/80 s. 22.

[8] Por. tamże, s. 35.

[9] Por. Kierunki zmian w pracy Sejmu - rozmowa z posłem A. Werblanem Trybuna Ludu nr 276/80 z dn. 19.09.1980.

tym względzie polegała na tym, że ważne problemy będące przedmiotem obrad Sejmu, miały być dyskutowane na posiedzeniach klubu przed zapadnięciem ostatecznych decyzji na forum Komitetu Centralnego lub Biura Politycznego KC PZPR. Chodzi o to żeby centralne instytucje partyjne znały opinię i stanowisko Klubu Poselskiego,a po drugie aby klub nie był tylko biernym wykonawcą decyzji władz partii. W razie rozbieżności opinii Klub Poselski lub jego prezydium miało dysponować możliwością zwrócenia się do odpowiednich instancji o powtórne rozpatrzenie kwestii spornych. Takie stanowisko wymaga również, jak stwierdził A. Werblan, innego podejścia do zagadnienia dyscypliny partyjnej.

Konkretyzacja uchwały VI Plenum wyraziła się w wytycznych Biura Politycznego z listopada 1980 r.[10]. Podkreślono w nich, że polityka partii powinna być realizowana głównie za pośrednictwem organów przedstawicielskich. W związku z tym koniecznym jest właściwe kształtowanie relacji: Klub Poselski PZPR - centralne instancje partyjne. W tym miejscu dokument ten powtarzał zasady omawiane powyżej, w związku z wypowiedzią A. Werblana. W analizowanym dokumencie stwierdza się, że decyzje Sejmu powinny być zgodne z interesem społecznym i państwowym a poselska dyskusja nad nimi powinna posiadać charakter swobodny i otwarty w celu umożliwienia powstawania rozwiązań optymalnych.

Stwierdzono też, że obok realizacji funkcji kontrolnej w stosunku do działań rządu, powinny być wnoszone pod obrady parlamentu zagadnienia leżące w kompetencji Rady Państwa a w szczególności związane z szeroko rozumianą sferą praworządności.

Biuro Polityczne akceptowało również postulaty klubu odnośnie szerszego wpływu Sejmu na kształtowanie planów społeczno-gospodarczego rozwoju kraju oraz szeroko rozumianej polityki gospodarczej (np. konieczność uzyskania przez rząd zgody Sejmu na zmiany w planie i budżecie).

Analizowany dokument zwracał uwagę, że w rozpatrywanych przez Sejm sprawach istnieje cały szereg merytorycznie ważnych kwestii, które ze względów politycznych nie wymagają ścisłego przestrzegania dyscypliny partyjnej. W tych sprawach klub może zająć wspólne stanowisko lub pozostawić dla swoich członków kwestię głosowania otwartą. W sprawach o istotnym znaczeniu politycznym posłowie PZPR po dyskusji zobowiązani są do zajęcia jednolitego stanowiska wynikającego z uchwał instancji partyjnych.

Wytyczne Biura Politycznego wskazują, że posłowie członkowie PZPR powinni posiadać szeroką swobodę w zakresie inicjowania i realizacji funkcji kontrolnej Sejmu.

Mając na uwadze doskonalenie metod i form pracy Klub Poselski PZPR miał: organizować systematyczne spotkania członków Prezydium Klubu z posłami, powoływać zespoły robocze w celu opracowania własnego stanowiska w przedmiocie prac sejmowych, organizować przy pomocy poszczególnych wydziałów KC i Biura Spraw Sejmowych informacje dla posłów.

---

[10] Por. Biuletyn Informacyjny Sekretariatu KC PZPR nr 332 z dn. 30.12. 1980, zał. nr 1. Wytyczne te zostały opracowane w listopadzie 1980 r.

Wytyczne Biura Politycznego KC PZPR były istotnym etapem w procesie kształtowania nowych poglądów partii na rolę i pozycję Sejmu.

Ważnym elementem w tym procesie stało się zagadnienie gwarancji instytucjonalnych i politycznych niezbędnych dla trwałości przeprowadzonych zmian. Przypomniano, że parlament mimo wielu pozytywów w swojej pracy, nie spełniał wyznaczonej przez Konstytucję roli i pozycji. Jak stwierdził A. Werblan, polski parlament aktywizował się wyłącznie w momentach przełomowych naszej historii, to jest wówczas gdy zmniejszała się siła władzy wykonawczej[11]. Odwrotnie, gdy powracała siła i pewność siebie administracji spadała aktywność Sejmu. Taka sytuacja była możliwa dzięki brakom w instytucjonaknym utrwalaniu pozytywnych doświadczeń powtarzających się w momentach przełomowych. Dlatego też trwałość zachodzących przemian zależy głównie od istotnych zmian instytucjonalnych[12]. Oczywiście zmiany instytucjonalne (rozumiane też jako gwarancje instytucjonalne) są punktem wyjścia dla trwałości zachodzących przemian. Nie należy jednak fetyszyzować tego typu gwarancji, jeżeli pomija się warunki polityczne. Doświadczenie uczy, że w bardzo wielu przypadkach w historii naszego parlamentu brak sprzyjającego klimatu politycznego nie pozwalał na pełną realizację instytucjonalnych zapisów. Waga konstytucyjnego unormowania wynika głównie z tego, jak jest on realizowany w praktyce politycznej, a nie tylko z faktu istnienia takiego zapisu. Jak się wydaje, gdyby wszystkie zapisy instytucjonalne były w pełni przestrzegane i realizowane, nie dochodziłoby do tyłu rozbieżności pomiędzy konstytucyjną a rzeczywistą pozycją parlamentu.

Wiele instytucjonalnych gwarancji posiada nieostry charakter, co powoduje możliwość ich różnorodnej interpretacji. Sposób odczytywania poszczególnych zapisów jest już bardzo silnie związany z istniejącą sytuacją polityczną. W zależności od niej może następować różna praktyka polityczna (np. wydawanie przez Radę Państwa dekretów z mocą ustawy).

Mając na względzie powyższe uwagi, warto jeszcze raz stwierdzić, że gwarancje instytucjonalne muszą iść w parze z gwarancjami politycznymi. Zagadnienia te ściśle ze sobą się łączą. Takie stanowisko zaobserwować można w trakcie obrad VI Plenum KC PZPR w 1980 r. jak i pozostałych posiedzeń plenarnych w latach 1980-81 oraz obrad IX Zjazdu PZPR. Problem gwarancji instytucjonalnych i politycznych był tam wielokrotnie podnoszony, a za główną siłę mającą stworzyć polityczne warunki dla trwałości zachodzących zmian, uznano partię robotniczą sprawującą przewodnią rolę w państwie i społeczeństwie.

W dyskusji przed IX Nadzwyczajnym Zjazdem PZPR wielokrotnie pojawiał się problem nieutożsamiania działalności partii i państwa, a w szczególności jego organów. Podkreślano potrzebę niełatwego w praktyce, rozgraniczania sfery politycznego przewodnictwa partii od pracy aparatu pań-

---

[11] Por. Sejm: poszukiwanie tożsamości - dyskusja redakcyjna, Życie Warszawy nr 72/81 z dn. 27.03.1981.

[12] Por. tamże s. 3.

stwowego. Podstawowe znaczenie posiadają tutaj relacje: partia - organy przedstawicielskie. Zastąpienie dotychczasowej formuły: przewodnia rola PZPR wobec Sejmu, formułą: przewodnia rola PZPR w Sejmie, było zwiastunem potrzeby nowego spojrzenia na to zagadnienie. Wymagało to nowego ujęcia roli i zadań Klubu Poselskiego PZPR. Wytyczne Biura Politycznego z listopada 1980 r. nie kończyły dyskusji nad tym zagadnieniem[13]. W założeniach programowych na IX Nadzwyczajny Zjazd PZPR zakładano, że Klub Poselski będzie aktywnym współuczestnikiem polityki partii z pełną możliwością przedstawienie swojego punktu widzenia i opinii środowisk społecznych. Tak więc Klub kształtowałby „nie tylko formę ale i ostateczną treść polityki (...) inspirował parlamentarną kontrolę realizacji tak podjętych decyzji przez Sejm."[14].

Uchwała IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR podkreślała potrzebę aktywizacji parlamentu w zakresie spraw gospodarczych oraz prowadzenia działalności kontrolnej wobec organów państwowych[15]. Sejm i komisje powinny zaznaczyć swój wpływ na obsadę personalną naczelnych organów administracji państwowej.

W uchwale postuluje się również rozszerzenie kompetencji parlamentu w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Zobowiązuje się Klub Poselski PZPR do podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie powołania Trybunału Konstytucyjnego[16]. Te nowe rozwiązania konstytucyjne miały, zdaniem partii, być jedne z podstawowych gwarancji praworządności.

Uchwała Zjazdu precyzując główne kierunki działalności partii, wskazuje na potrzebę: a) wzmocnienia wpływu Sejmu na określanie i realizację zadań objętych planem społeczno-gospodarczym; b) rozszerzenia kontroli parlamentarnej nad działalnością innych orgamów państwowych; c) podjęcie działalności ustawodawczej regulującej podstawowe dziedziny życia politycznego, społeczno-gospodarczego[17].

W trakcie obrad IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR stawiano wobec parlamentu dwa zadania: po pierwsze, przywrócenie Sejmowi jego konstytucyjnej pozycji najwyższego organu władzy państwowej oraz po drugie, podjęcie przez polski parlament funkcji wynikających z Konstytucji PRL[18]. O ile to pierwsze zadanie adresowane było do wszystkich sił politycznych i społecznych działających w państwie (przede wszystkim dla partii) o tyle

---

[13]Zob. J. Kuciński, Przewodnia rola PZPR w państwie (w:) I Ogólnopolska Partyjna Konferencja Ideologiczno-Teoretyczna, KiW, W-wa 1982 r. s. 451 s. 29.

[14]Tamże, s. 451. Jak stwierdza J. Kuciński, niezrozumiała jest rezygnacja z zapisania o uchwale Zjazdu tej uniwersalnej formuły.

[15]Por. IX Nadzwyczajny Zjazd PZPR 14-20 lipca 1981 r. Podstawowe dokumenty i materiały, KiW, W-wa 1981 r., s. 113.

[16]Chodzi o powoływanie przez Sejm Prokuratora Generalnego PRL i i I Prezesa Sądu Najwyższego, por. IX Nadzwyczajny ... wyd. cyt. s. 119.

[17]Zob. E. Szymański, Sejm VIII Kadencji, Nowe Drogi 8/85, s. 7.

[18]Zob. tamże s. 7.

drugie z wymienionych zadań, adresowane było do Sejmu i zasiadających w nim posłów. Uchwała Zjazdu nakładana na posłów zrzeszonych w Klubie Poselskim PZPR rozszerzenie aktywności w zakresie inicjatywy ustawodawczej i uchwałodawczej. Postulowała ona potrzebę zmian, między innymi, w regulaminie parlamentarnym.

Skonkretyzował stanowisko kierownictwa partii w omawianej kwestii przewodniczący Klubu Poselskiego PZPR, członek Biura Politycznego i sekretarz KC K. Barcikowski. W wywiadzie telewizyjnym w dniu 5 września 1981 roku[19]. stwierdził, że w wyniku zmian w regulaminie klubu będzie on jednym z organów partii, co spowoduje rozszerzenie inicjatywy klubu wobec władz PZPR, oraz zmianę stylu i metod pracy Sejmu. Zmiana pracy parlamentu byłaby niemożliwa bez zmian w charakterze pracy Klubu Poselskiego PZPR. Sejm VIII kadencji nie napotykał na swojej drodze żadnych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych uprawnień. Przejawem tego było chociażby szerokie korzystanie z poselskiej inicjatywy ustawodawczej. Droga do podjęcia ustawy wydłuża się, ale jest to zjawisko korzystne z uwagi na głębokość dyskusji oraz szeroki zakres konsultacji społecznych. Partia, zdaniem K. Barcikowskiego stoi na stanowisku, że zwiększone zadania w sferze działalności gospodarczej nie powodują potrzeby wprowadzenia zmian do Konstytucji, gdyż Sejm posiada uprawnienia decyzyjne w tym zakresie.

W wyniku uchwały IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR powołano szereg komisji problemowych, których zadaniem jest analizowanie realizacji uchwał Zjazdu, KC i Biura Politycznego, opracowywanie wniosków i przygotowanie materiałów na posiedzenia plenarne KC oraz wyrażanie własnego stanowiska w określonych kwestiach. Jedną z takich komisji jest Komisja Organów Przedstawicielskich i Samorządu. Zajmuje się ona realizacją m.in. programowych celów partii w Sejmie. Jest ona również forum, na którym kształtują się poglądy partii i jej kierownictwa na temat roli i pozycji Sejmu i innych organów przedstawicielskich w systemie politycznym.

Oceniając pod koniec 1981 roku działalność Sejmu S. Zawadzki wyraził pogląd, że „... Sejm w obecnym kształcie jest już nowym Sejmem, znacznie bliższym założeniom konstytucyjnym"[20].

W trakcie obrad IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR zaakceptowano koncepcję sejmowego organu konsultacyjnego, a VIII Plenum KC PZPR realizując uchwałę zjazdu, zobowiązało Klub Poselski PZPR do wniesienia pod obrady Sejmu projektu uchwały o powołaniu Rady Społeczno-Gospodarczej[21]. Jest to organ opiniodawczy i doradczy parlamentu w zakresie rozpatrywanych spraw o szczególnym znaczeniu społecznym i gospodarczym. Powołanie Rady w dniu 26.03.1982 r. wzbogaciło proces ustawodawczy poprzez rozszerzenie płaszczyzny konsultacji społecznej. Sejm uzyskał w ten sposób niezależne opinie o przedstawianych przez rząd projektach ustaw.

---

[19] Por. Trybuna Ludu nr 210/81 z dn. 8.IX.1981 r.

[20] S. Zawadzki, Demokracja - głębiej i lepiej, Polityka nr 48/81 z dn. 5.XII.81 r.

[21] Por. Diariusz Sejmowy nr 1/82 s. 35.

Nowe zasady polityki kadrowej przyjęte przez Komitet Centralny PZPR znalazły swoje odzwierciedlenie także na forum parlamentu. W trakcie VIII kadencji właściwe komisje sejmowe opiniowały kandydatów, którzy objąć mieli funkcje ministrów.

Instytucjonalnym wyrazem nowych tendencji w poglądach partii na rolę i pozycję Sejmu PRL były zmiany w regulaminie parlamentarnym. W ciągu minionej kadencji Sejm 6-krotnie wprowadzał w nim zmiany: 15.10.1980 r.; 21.11.1980 r.; 25.09.1981 r.; 6.07.1982 r.; 21.07.1982 r.; 6.04.1984 r.[22]. Wszystkie powyższe zmiany w tzw. wewnętrznym prawie parlamentu, były zaproponowane przez Klub Poselski PZPR lub też przy jego współudziale. Istotą modyfikacji regulaminowych było przede wszystkim zwiększenie uprawnień i obowiązków posłów, określenie nowej struktury komisji sejmowych oraz sprecyzowanie trybu i zasad funkcjonowania wewnętrznych organów parlamentu (Prezydium Sejmu, Rady Społeczno-Gospodarcze, itd.).

W żadnej z dotychczasowych kadencji do regulaminu parlamentarnego nie wprowadzono tylu zmian ile miało miejsce w minionym okresie. Wszystkie one miały na celu zwiększenie demokratycznych form działania Sejmu. Z drugiej strony, same przepisy nie są w stanie zagwarantować realizacji przez Sejm roli najwyższego organu władzy państwowej. Pozycji parlamentu nie można zadekretować. Zapis regulaminu jest tylko instytucjonalną gwarancją, za którą powinna podążać praktyka polityczna przejawiająca się w aktywności posłów i przestrzeganiu zasady ludowładztwa i przedstawicielstwa przez wszystkie siły polityczne w państwie.

Swoistego rodzaju podsumowaniem partyjnych dyskusji toczących się wokół roli i miejsca Sejmu w systemie politycznym były obrady XXI Plenum KC PZPR odbyte 3.08.85 r. W uchwale programowej w sprawie zadań partii w kampanii wyborczej do Sejmu PRL stwierdzono, że Sejm VIII kadencji pracując w złożonych warunkach społeczno-politycznych „... aktywnie wypełniał swoje funkcje najwyższej władzy państwowej, przyczyniał się do urzeczywistniania programu socjalistycznej odnowy i porozumienia narodowego przyjętego przez IX Nadzwyczajny Zjazd PZPR"[23]. W podobnie wysoki sposób oceniono działalność Klubu Poselskiego PZPR. Omawiana uchwała zobowiązuje Klub Poselski do wystąpienia z wnioskiem o powołanie Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie IX kadencji. Powyższa decyzja wynikała z pozytywnych doświadczeń działalności tego organu w minionej kadencji.

Przedmiotem obrad XXI Plenum była również Informacja o pracy Klubu Poselskiego PZPR w Sejmie PRL VIII kadencji. Przewodniczący Klubu K. Barcikowski stwierdził, że Komitet Centralny rozpatruje sprawozdanie klubu poselskiego i ocenia jego działalność poraz pierwszy w powojennej historii partii[24]. W sprawozdaniu przypomniano, że klub jest powołany do rea-

---

[22] Por. MP z 1980 r. nr 24, poz. 109; MP z 1980 r. nr 27, poz. 145; MP z 1981 r. nr 26, poz. 224; MP z 1982 nr 17, poz. 134; MP z 1982 r. nr 18, poz. 146; MP z 1984 r. nr 10 poz. 65.

[23] Uchwała XXI Plenum KC PZPR, W-wa e.08.1985 r. Trybuna Ludu nr 180/85 z dn. 5.08.1985 r.

[24] Por. Informacja o pracy Klubu Poselskiego PZPR w Sejmie PRL VII Kadencji. Wystąpienie K. Barcikowskiego na XXI Plenum KC PZPR. Trybuna Ludu nr 180/85 z dnia 5.08.1985.

lizacji polityki partii na terenie Sejmu, a uchwały KC i Biura Politycznego zlecają jemu zadania do przeprowadzenia w parlamencie.

W przedstawionej informacji poruszono wiele problemów dotyczących obecnej i przyszłej pracy parlamentu. Przewodniczący klubu ustosunkował się m.in. do krytycznych uwag zgłaszanych pod adresem Sejmu a dotyczących zbyt dużej liczby ustaw przyjętych w ostatniej kadencji. Jego zdaniem negatywne opinie o liczbie ustaw i częstych ich nowelizacjach w trakcie kadencji są nieuzasadnione[25]. Każdy okres wielkich przemian pociąga za sobą potrzebę znacznych zmian w przepisach prawa[26], a częste nowelizacje wprowadzane w VIII kadencji wynikają, zdaniem K. Barcikowskiego, z trzech przyczyn: a) różnych warunków społeczno-politycznych (np. prawo stanu wojennego); b) stwierdzenia w treści ustawy potrzeby jej nonowelizacji po upływie określonego czasu; c) błędów w treści przyjętych ustaw (np. sprzeczności z innymi przepisami prawa). Z drugiej jednak strony przewodniczący zaakcentował w swoim wystąpieniu, że istnieje potrzeba usprawnienia całego procesu legislacyjnego w państwie a tym samym w Sejmie. Wyniki badań wskazują na niski poziom prac przygotowawczych, wydłużanie czasu opracowywania projektu i pośpiechu w ostatnich fazach procesu ustawodawczego, wtedy gdy ustawa jest już bezwzględną koniecznością. Stąd też, jak się wydaje, wynika zgłoszony w końcowej części wystąpienia postulat o potrzebie zapewnienia w składzie Sejmu IX kadencji niezbędnej ilości prawników o najwyższych kwalifikacjach w sferze prawa państwowego i dziedzin pokrewnych.

Istniejące poglądy partii w kwestii pozycji i roli najwyższego organu władzy państwowej nie mogą być uznane za ostateczne. Dokumenty partyjne oraz wypowiedzi przywódców PZPR, chociaż podkreślają wielkie zmiany jakie zaszły w funkcjonowaniu parlamentu w trakcie VIII kadencji i akcentują wysoką ocenę aktywności Sejmu[27], wskazują zarazem, że następować w tym względzie będzie dalsza ewolucja. Wiele problemów ma nadal charakter otwarty. Zgłaszane są nowe koncepcje rozwiązań instytucjonalnych oraz gwarancji politycznych nadających trwały charakter zachodzącym przemianom społeczno-politycznym[28].

---

[25] K. Barcikowski stwierdził, że w ten sposób atakuje Sejm jego przeciwnicy, lecz podobną opinię wyraża również Komisja Prawodawstwa i Praworządności Rady Krajowej PRON: „Mnożą się coraz to nowe kazuistyczne przepisy, dokonuje się częstych ich nowelizacji. Powinno się dążyć do przełamania tej sytuacji". Por. Korytarze sejmowe, Polityka nr 35/85 z dn. 31.08.85 s. 1.

[26] Np. Sejm II kadencji uchwalił 172 ustawy a Sejm VI kadencji 103 ustawy.

[27] Por. Sprawozdanie z prac Komisji KC PZPR powołanej do wyjaśnienia przyczyn i przebiegu konfliktów społecznych w dziejach Polski Ludowej, Nowe Drogi, W-wa 1983 s. 10-14.

[28] Zob. J. Kuciński, PZPR a państwo, Prawo i Życie nr 14/81 z dn. 7.04. 81; M. Janczarek, Kształt parlamentu, Prawo i Życie nr 20/81 z dn. 17.05. 81; L. Garlicki, Barometr ... wyd. cyt. i Teoretyczne i praktyczne problemy przewodniej roli PZPR na tle sytuacji politycznej PRL, WSNS, W-wa 1981 - szczególnie wypowiedź J. Kucińskiego.

W dokumentach programowych partia zawsze uznawała nadrzędną rolę Sejmu w systemie organów państwowych (nie można tego powiedzieć o okresie I kadencji). Ponieważ jednak praktyka polityczna nie była zgodna ze stanowiskiem zajmowanym w uchwałach programowych, partia od II połowy 1980 r. weryfikowała swoje poglądy na pozycję parlamentu oraz jego rolę w systemie politycznym. Należy stwierdzić, że wraz z zasięgiem kryzysu społeczno-politycznego, uwidaczniało się nasilenie kryzysu w funkcjonowaniu instytucji przedstawicielskich, a Sejmu przede wszystkim. Początek VIII zaznaczył się krytyką praktyki politycznej poprzedniego okresu oraz szeregiem istotnych zmian instytucjonalnych i działań politycznych mających na celu nadanie Sejmowi jego konstytucyjnych uprawnień. Jest rzeczą charakterystyczną, że zakres politycznych i prawnych zmian w metodach i sposobach funkcjonowania parlamentu, wprowadzonych do końca VIII kadencji był mniejszy, niż to proponowano w trakcie dyskusji nad rolą i miejscem Sejmu w systemie politycznym. Należy więc oczekiwać dalszych zmian, gdyż istnieje powszechna zgoda co do tego, że „... jednym z najważniejszych sposobów zmacniania socjalistycznej demokracji jest podnoszenie roli Sejmu jako najwyższej władzy w państwie. Kluczem do tego jest (...) inspirowany przez partię i stronnictwa sojusznicze wzrost aktywności Sejmu - jego plenarnych posiedzeń i posiedzeń komisji, informowanie społeczeństwa o przebiegu prac i dyskusji. (...) Duże znaczenie ma traktowanie Klubu Poselskiego PZPR przez KC i jego Biuro Polityczne zarówno jako realizatora polityki partii na terenie Sejmu, jak też jego aktywnego współtwórcy"[29].

x x x

W toczącej się przed X Zjazdem PZPR dyskusji a także w trakcie zjazdu dominowała problematyka społeczno-gospodarcza. Niemniej jednak, wiele uwagi, poświęcono w niej również zagadnieniom funkcjonowania państwa, problemom demokracji socjalistycznej czy też kwestiom porozumienia narodowego. Znajduje to swoje odbicie w dokumentach partyjnych. Wprawdzie wiele zawartych w nich sformułowań ma charakter ogólny, można z nich wywnioskować, że zapoczątkowany w 1980 r. i potwierdzony uchwałami IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR proces socjalistycznej odnowy stosunków społecznych i politycznych będzie kontynuowany. W związku z tym należy oczekiwać dalszych reform w zakresie funkcjonowania systemu politycznego. Ich istotą będzie wzbogacenie i rozszerzenie zasad ludowładztwa oraz efektywniejszy udział poszczególnych warstw i grup społecznych w sprawowaniu władzy. Jest on realizowany poprzez wiele instytucji wśród których szczególną rolę pdgrywają organy przedstawicielskie a przede wszystkim parlament. W dokumentach zjazdowych kilkakrotnie poruszana jest problematyka roli i pozycji Sejmu PRL w naszym systemie politycznym.

W „Projekcie programu PZPR" stwierdzono, że partia realizuje swoją politykę w oparciu o swoich członków działających w różnych organach władzy, w tym w parlamencie. Partia deklaruje chęć oddziaływania na wiele

[29] Sprawozdanie ... wyd. cyt. s. 68.

sfer działalności społecznej, a nie zastępowania i wyręczania aparatu państwowego przez instytucje partyjne[30]. Szczególna rola przypada w tej kwestii Sejmowi i jego zwiększonej pozycji wśród organów państwa. Przestrzeganie tej konstytucyjnej zasady będzie głównym obowiązkiem partii.

W „Projekcie programu" znajdujemy również zapowiedź dalszych zmian w ordynacji wyborczej, jako że doświadczenia z lat 1984-85, „... potwierdzają słuszność przyjętego kierunku, stanowiąc zarazem punkt wyjścia do zmian sprzyjających dalszemu wzrostowi wpływu obywateli na wyłanianie, skład i działalność organów przedstawicielskich ..."[31]

W omawianym dokumencie partia stanęła na stanowisku, że rozwój demokracji socjalistycznej powinien przede wszystkim odbywać się w oparciu o doskonalenie funkcjonujących instytucji (w tym Sejmu) a nie na tworzeniu nowych form ludowładztwa.

Konkretyzacja, ogólnych sformułowań dotyczących funkcjonowania parlamentu zawartych w projekcie programu partii, nastąpiła w tezach Komitetu Centralnego PZPR na X Zjazd. W dokumencie tym Sejm traktowany jest jako szczególnie istotna płaszczyzna współdziałania PZPR z ZSL i SD oraz innymi ugrupowaniami. Sejm jest więc płaszczyzną kształtowania się koalicyjnego sposobu sprawowania władzy[32].

Na forum parlamentu partia realizuje i w przyszłości realizować będzie swoją politykę poprzez Klub Poselski PZPR, który powinien działać na rzecz pełnej realizacji programu socjalistycznej odnowy.

Ocena dotychczasowej działalności parlamentu zawarta w tezach na X Zjazd jest powtórzeniem wcześniej sformułowanych opinii, mówiących o trwającym procesie umacniania konstytucyjnej pozycji i funkcji Sejmu. Jest on zgodny z intencjami IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR. Tezy oczywiście opowiadają się za kontynuacją tego procesu, chociaż nie precyzują konkretnych, dalszych działań w tym kierunku.

Ocena pracy Sejmu VIII kadencji zawarta jest również w uchwale X Zjazdu PZPR[33]. Sejm minionej kadencji przyjął cały szereg ustaw służących pogłębiebiu demokracji socjalistycznej. Szczególnie istotny wkład w realizację socjalistycznych reform we wszystkich dziedzinach życia, wnieśli posłowie zrzeszeni w Klubie Poselskim PZPR. Działalność Klubu spotyka się z wysoką oceną partii. Uchwała postuluje wprowadzenie zwyczaju odbywania wspólnych posiedzeń Komitetu Centralnego oraz Klubu Poselskiego PZPR. Ich tematem winny być najistotniejsze problemy gospodarcze i społeczne[34].

---

[30] Por. Projekt programu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Trybuna Ludu, luty 1986, s. 19.

[31] Tamże, s. 19.

[32] Por. Umacniamy socjalistyczne podstawy Polski bezpiecznej, gospodarnej, nowoczesnej i praworządnej. Tezy Komitetu Centralnego PZPR na X Zjazd partii. Trybuna Ludu, marzec 1986, s. 27.

[33] Por. O zwiększenie efektywności gospodarowania i poprawę warunków życia, o pogłębienie socjalistycznej demokracji, o umocnienie międzynarodowej pozycji Polski - uchwała X Zjazdu Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, Trybuna Ludu, lipiec 1986 r.

[34] Tamże, s. 17.

Uchwała zjazdowa nakazuje posłom - członkom PZPR skoncentrowanie się w bieżącej kadencji, z jednakową uwagą, na działalności prawodawczej oraz kontrolnej. Jeszcze raz podkreślono znaczenie, jakie przywiązuje partia do prawidłowego.funkcjonowania organów pomocniczych Sejmu - Rady Społeczno-Gospodarczej i Zespołu ekspertów czyli organów wzbogacających proces ustawodawczy o czynnik społeczny i naukowy.

W omawianym dokumencie powtórzony zostaje postulat o potrzebie dalszych zmian w ordynacji wyborczej do Sejmu. Zdaniem partii istnieją również przesłanki dla wprowadzenia zmian w Konstytucji PRL.

Instytucjonalnym wyrazem wszelkich dyskusji toczących się wokół roli i miejsca Sejmu w systemie politycznym PRL jest nowy regulamin parlamentarny. Prace nad nim trwały przez szereg miesięcy[35]. Przyjęty 17 lipca 1986 r. Regulamin Sejmu PRL[36], łączy w sobie „... doświadczenie praktyki parlamentarnej w latach osiemdziesiątych oraz wyznaczone uchwałami PZPR, ZSL i SD polityczne kierunki umacniania rozwoju demokracji socjalistycznej ..."[37]. Wprowadza on szereg istotnych zmian w funkcjonowaniu polskiego parlamentu. Potrzebą wprowadzenia wielu z nich była postulowana, między innymi, w trakcie dyskusji przedzjazdowej.

---

[35] Por. Proponowane zmiany w regulaminie Sejmu, Trybuna Ludu, 128/86 z dnia 3.6.86 r.

[36] Poprzedni regulamin uchwalony został 1.03.1957 r. Był on od tego czasu nowelizowany 11-krotnie.

[37] Sprawozdanie z 11 posiedzenia plenarnego Sejmu PRL w dn. 17 lipca 1986 r. Diariusz Sejmowy nr 7/86 s. 29.