

ANNALES  
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA  
LUBLIN—POLONIA

Vol. XXV, 20

SECTIO G

1978

Filia Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Rzeszowie  
Zakład Nauk Prawno-Ustrojowych

Zdzisław MAZUR

**Uwagi o udziale stałych komisji Sejmu we wstępnych stadiach  
procesu ustawodawczego**

Замечания об участии постоянных комиссий Сейма во вступительных стадиях  
законодательного процесса

Remarks on the Participation of Permanent Parliamentary Committees in the  
Preliminary Stages of Legislative Process

I

W programie budowy w Polsce rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego, wytyczonym w uchwałach VI i VII Zjazdu PZPR, ważne miejsce zajmuje problem doskonalenia instytucji naszego państwa, a także pogłębiania socjalistycznej demokracji i praworządności.<sup>1</sup> Dowodem tego są nie tylko sformułowania zawarte w dokumentach uchwalanych na zjazdach i posiedzeniach plenarnych Komitetu Centralnego Partii, ale przede wszystkim konkretne działania zmierzające do realizacji tych celów, takie jak nowelizacja Konstytucji czy reformy terenowych organów władzy i administracji państwowej. Zwrócono również uwagę na konieczność ciągłego doskonalenia systemu prawnego państwa, gdyż prawo, jako instrument sprawowania władzy przez klasę robotniczą w kraju budującym socjalizm, wymaga ciągłego dostosowywania do zmieniających się warunków życia społeczeństwa. Równoległe z samym prawem wymaga także doskonalenia proces jego tworzenia.

<sup>1</sup> Patrz część II uchwały VI Zjazdu PZPR *O dalszy socjalistyczny rozwój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w latach 1971—75*, [w:] *VI Zjazd PZPR — Dokumenty i materiały*, KiW, Warszawa 1972; oraz część II uchwały VII Zjazdu PZPR *O dalszy dynamiczny rozwój budownictwa socjalistycznego — wyższą jakość pracy i warunków życia narodu*, [w:] *VII Zjazd PZPR — Podstawowe materiały i dokumenty*, KiW, Warszawa 1975.

Docenienie tej problematyki przez najwyższe czynniki polityczne wyraża się na przykład w intensyfikacji prób uporządkowania poszczególnych działań prawa, planowania działalności prawotwórczej rządu czy też w powoływaniu Komisji Prac Ustawodawczych w Sejmie i Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. Podjęte też zostały badania nad procesem tworzenia prawa w PRL, gdyż doskonalenie tej dziedziny działalności państwa i jego naczelných organów wymaga dobrej znajomości stanu istniejącego, a zwłaszcza praktyki w tym zakresie, występujących braków i błędnych rozwiązań.

Najważniejszym prawotwórcą w Polsce jest Sejm, zarówno ze względu na nadrzędność uchwalanych przez ten organ ustaw w stosunku do innych aktów prawnych, jak i z powodu poddania jego kontroli działalności prawotwórczej Rady Państwa i Rządu. Z tego względu w uchwałach najwyższych instancji partyjnych deklarowane jest dążenie do podnoszenia autorytetu Sejmu i doskonalenia metod jego działania. Dlatego w badaniach nad tworzeniem prawa w PRL należy zwrócić uwagę na działalność tego przede wszystkim organu i na to, w jaki sposób realizuje on swoją funkcję prawotwórczą.

Niniejszy artykuł dotyczy wąskiego wycinka działalności prawotwórczej Sejmu i zawiera spostrzeżenia oraz uwagi odnoszące się do udziału stałych komisji sejmowych we wstępnych fazach procesu ustawodawczego, a więc w przygotowywaniu projektów ustaw i wnoszeniu ich pod obrady Sejmu. Trudno, oczywiście, w tak krótkim artykule omówić tę bardzo złożoną problematykę, gdyż wpływ komisji na projekty ustaw już we wstępnych fazach ich powstawania przejawiać się może w wielu formach, poczynając od inspiracji podjęcia prac ustawodawczych podejmowanej w wyniku krytycznej oceny obowiązujących uregulowań, poprzez sugerowanie pożądanych kierunków rozwiązań prawnych, aż po opracowywanie projektów ustaw we własnym zakresie czy wstępne oceny projektów przygotowanych przez inne uprawnione organy. Pełna ocena tego rodzaju działań komisji wymagałaby ich głębokiej merytorycznej analizy. Bowiem o skuteczności oddziaływania komisji na projekty ustaw świadczy nie tyle liczba zgłaszanych przez nie postulatów, uwag czy poprawek, ile ich treść oraz stopień, w jakim są uwzględniane w pracach nad tymi projektami. Z tego względu uwagę skoncentrowano wokół prawnych i politycznych uwarunkowań działalności komisji w tym zakresie oraz niektórych, wybranych aspektów praktyki przyjętej w Sejmie.

## II

Proces powstawania ustawy jest długi i składa się nań szereg czynności wykonywanych przez różne organy państwowe i grupy upoważnionych osób (posłów). Oprócz czynności dokonywanych w Sejmie i wypełniających etapy tzw. trybu ustawodawczego, tj. wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez uprawniony podmiot, pierwsze czytanie projektu ustawy na posiedzeniu plenarnym, odesłanie projektu do komisji, debata w komisjach, drugie czytanie na posiedzeniu plenarnym, ewentualne uchwalenie projektu przez Sejm i wreszcie przesłanie uchwalonej ustawy przez Marszałka Sejmu do Przewodniczącego Rady Państwa celem jej podpisania i opublikowania<sup>2</sup> — podejmowane są pewne czynności zarówno przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu, jak i po jego uchwaleniu. O ile czynności podejmowane po uchwaleniu ustawy, takie jak podpisanie jej przez Przewodniczącego i Sekretarza Rady Państwa oraz ogłoszenie w Dzienniku Ustaw przez Prezesa Rady Ministrów nie mają wpływu ani na treść ustawy, ani na jej kształt zewnętrzny, a więc mają charakter czysto formalny, o tyle czynności poprzedzające wniesienie projektu ustawy do Sejmu, tj. prace przygotowawcze nad nim, jak pokazuje praktyka, mają znaczenie olbrzymie. Z tego też względu w ostatnim czasie coraz więcej uwagi poświęca się wstępnej fazie powstawania projektów ustaw, trudnej do przebadania, ale często przesądzającej o treści i formie przyszłej ustawy. W celu unaocznienia tego faktu zwrócić należy uwagę, iż w okresie sześciu kadencji Sejm nie uchwalił tylko jedenastu projektów ustaw wniesionych przez Rząd i to nie poprzez formalne podjęcie uchwały o ich odrzuceniu, a w drodze tzw. zaniechania dalszej debaty nad nimi we wszystkich przypadkach z inicjatywy projektodawcy.<sup>3</sup> Również wiele ustaw uchwalanych jest przez Sejm w brzmieniu proponowanym przez wnioskodawców.<sup>4</sup>

Regulamin Sejmu określa postępowanie z projektami ustaw w Sejmie i po ich uchwaleniu przez Sejm. Tak więc, formalnie rzecz biorąc, Sejm i jego komisje, a także posłowie indywidualnie mają możliwość udziału w procesie ustawodawczym dopiero od momentu skierowania projektu przez Prezydium Sejmu bądź na pierwsze czytanie na posiedzeniu plenar-

<sup>2</sup> Art. 53—61 Regulaminu Sejmu PRL, tekst jednolity, M. P. 1976, nr 21, poz. 94.

<sup>3</sup> Podaję za W. Zakrzewskim: *Aktywność i funkcje Sejmu*, [w:] *Sejm PRL*, Praca zbiorowa pod red. A. Burdy, Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków 1975, s. 445.

<sup>4</sup> Według publikowanych po zakończeniu każdej kadencji Sejmu *Informacji o działalności Sejmu PRL*, bez poprawek przyjęto: w III kadencji — 18 spośród 93 uchwalonych ustaw; w IV kadencji — 10 spośród 60; w V kadencji — 8 spośród 36, w VI kadencji 33 spośród 103.

nym, bądź też do komisji. W Polsce obowiązujące przepisy nie przewidują stosowania wstępnej weryfikacji projektów ustawodawczych przed ich skierowaniem pod obrady Sejmu, tak jak to miało miejsce w NRD do r. 1974<sup>5</sup> — czy jak to jest aktualnie w Bułgarii<sup>6</sup> i Rumunii<sup>7</sup>. Także forma ogólnej oceny projektów ustaw przez sam Sejm *in pleno* nie jest zbyt szeroko stosowana wobec powszechnego stosowania praktyki, ostatnio usankcjonowanej odpowiednią zmianą regulaminu Sejmu<sup>8</sup>, skróconego trybu postępowania ustawodawczego polegającego na odbywaniu pierwszego czytania projektu nie na posiedzeniu plenarnym Sejmu, a kierowaniu go przez Prezydium Sejmu bezpośrednio pod obrady komisji. Brakuje w Polsce aktu prawnego, który by jednolicie dla wszystkich podmiotów upoważnionych do podejmowania inicjatywy ustawodawczej określał wymogi, jakim winien odpowiadać projekt ustawy, tryb postępowania przy jego przygotowaniu oraz jego formę zewnętrzną.<sup>9</sup> Rząd opiera się w tej materii na własnych uregulowaniach, a przede wszystkim na uchwale nr 113 Rady Ministrów z 30 marca 1969 r. w sprawie trybu działania Rady Ministrów i Prezydium Rządu, a także na licznych zarządzeniach i pismach okólnych Prezesa Rady Ministrów.<sup>10</sup>

Tak samo zasady techniki legislacyjnej kształtowały się u nas w drodze wieloletniej praktyki i tylko dla potrzeb Rządu zostały określone w zarządzeniu nr 45 Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 1961 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej”, ale w praktyce do wymogów zawartych w tym zarządzeniu dostosowywane są również projekty ustaw pochodzące z innych źródeł.

Jeżeli chodzi o instytucję inicjatywy ustawodawczej, to jej określenie w przepisach prawnych jest precyzyjne i jasne<sup>11</sup>, a w literaturze w związku z tym nie ma co do kwestii jej określenia żadnych rozbieżności. Prawo

<sup>5</sup> Por. art. 65 ust. 2 Konstytucji NRD z 6 kwietnia 1968 r. Tekst polski opublikowany w wydawnictwie byłego Zakładu Administracji Państwowej: *Instytucje ustrojowe w europejskich państwach socjalistycznych, Część I. Nowe konstytucje*, Warszawa 1971.

<sup>6</sup> Por. rozdz. II ustawy z 29 marca 1973 r. o aktach normatywnych „Drżawen Westnik” 1973, nr 27.

<sup>7</sup> Por. art. 53 Konstytucji SRR. Tekst polski wyd. przez Instytut Nauk Politycznych UW, Warszawa 1975.

<sup>8</sup> Por. art. 55 ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu PRL, tekst jednolity, j. w.

<sup>9</sup> A. Gwiżdż: *Z zagadnień organizacji procesu legislacyjnego*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 12, s. 72 i n. oraz *id.*: *Sejm a polityka legislacyjna*, Studia Iuridica, Wydawn. Wydziału Prawa i Administracji UW, t. IV, s. 57 i n.

<sup>10</sup> Obszerną analizę zasad funkcjonowania Rządu przedstawił J. Stembrowicz: *Struktura, organizacja i tryb funkcjonowania Rządu PRL*, Wydawn. Centralnego Ośrodka Metodycznego Studiów Nauk Politycznych, Warszawa 1974.

<sup>11</sup> Por. art. 25 Konstytucji PRL, tekst jednolity, Dz. U. 1976, nr 7, poz. 36 oraz art. 53 Regulaminu Sejmu PRL, tekst jednolity, j. w.

to przysługuje, zgodnie z Konstytucją, Radzie Państwa, Rządowi i posłom. Regulamin Sejmu ściślej określa wymogi odnoszące się do inicjatywy poselskiej, stanowiąc, iż może być ona wykonywana przez grupę liczącą co najmniej 15 posłów. Od r. 1972 dopuszczono wariant inicjatywy poselskiej wykonywanej przez komisje sejmowe.

Wcześniej komisje mogły działać samodzielnie w tym zakresie tylko w przypadkach, kiedy przedstawiały Sejmowi sprawozdanie o dekrete przedstawionym przez Radę Państwa do zatwierdzenia.<sup>12</sup> Wniosek ustawodawczy komisji w takim przypadku mógł dotyczyć tylko spraw uregulowanych w dekrete i zawierać propozycję zmiany ustalonej w nim regulacji. Mógł on być połączony z jednoczesnym wnioskiem o uchylenie dekretu lub wprowadzać zmiany do dekretu na wniosek komisji zatwierdzonego. Postępowanie tego rodzaju połączone było jeszcze z dodatkowym zastrzeżeniem, iż taki wniosek ustawodawczy komisji musiał być rozpatrywany na tym samym posiedzeniu Sejmu co dekret, którego dotyczył. W okresie II i III kadencji Sejmu duża liczba dezyderatów komisji, dotyczących przygotowania i wniesienia przez Rząd projektów konkretnych aktów ustawodawczych<sup>13</sup>, spowodowała wysunięcie postulatu przyznania komisjom stałym prawa inicjatywy ustawodawczej.<sup>14</sup> Opierano się przy tym na rozumowaniu, że skoro komisje widzą potrzeby ustawodawcze, należy dać im możliwość opracowywania i wnoszenia projektów ustaw samodzielnie, a nie ograniczać do wysuwania postulatów w tym zakresie wobec Rządu. Późniejsze zrealizowanie tego postulatu nie spowodowało jednak napływu projektów ustaw od komisji, gdyż przygotowały one w okresie VI kadencji tylko jeden projekt ustawy o zmianie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.<sup>15</sup>

Skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej przez którykolwiek z uprawnionych podmiotów stwarza po stronie Sejmu obowiązek rozpatrzenia wniesionego projektu, niezależnie od tego, jakie wobec niego stanowisko ma Marszałek Sejmu czy jego Prezydium, a więc organy, do

<sup>12</sup> Por. art. 56 Regulaminu Sejmu PRL z 1 marca 1957 r., M. P. 1957, nr 19, poz. 145.

<sup>13</sup> Jak podaje W. Popkowski, w czasie II kadencji komisje uchwały 107 dezyderatów dotyczących bezpośrednio projektów ustaw, a w II kadencji — 31. W. Popkowski: *Rola komisji Sejmu PRL II i III kadencji (1957—1965) w realizacji inicjatywy ustawodawczej*, „Państwo i Prawo” 1966, nr 10, s. 456.

<sup>14</sup> Postulat ten wysunął m. in. S. Rozmaryn: *Ustawa w PRL*, Warszawa 1964, s. 28. Powtarzało go wielu autorów w latach następnych.

<sup>15</sup> Jak doszło do powstania tego projektu, relacjonują J. Bafia: *Dorobek i doświadczenia Komisji Prac Ustawodawczych Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 7, s. 19 oraz Z. Jarosz: *Niektóre nowe elementy w organizacji i formach działania Sejmu VI kadencji*. „Państwo i Prawo” 1976, nr 8—9, s. 12.

których projekty się składa i które nadają im dalszy bieg. Liczba podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej jest w Polsce stosunkowo nieduża, a jej rozszerzenie, pomimo postulatów nauki i podejmowania tego rodzaju prób w innych krajach socjalistycznych<sup>16</sup>, jak wskazuje przykład komisji sejmowych, następuje powoli. Przy obowiązującym modelu politycznego kierowania procesem prawotwórczym w naszym kraju<sup>17</sup> przyznanie tego prawa związkom zawodowym czy innym organizacjom społecznym w niewielkim tylko stopniu mogłoby wpłynąć na wzrost ich aktywności w tej dziedzinie, co również ilustruje przykład realizacji tego prawa przez komisje sejmowe.

W Sejmie PRL, podobnie zresztą jak i w parlamentach innych państw, zarówno socjalistycznych, jak i kapitalistycznych, zdecydowana większość projektów ustawodawczych pochodzi od Rządu (tab. 1).<sup>18</sup>

Tabela 1

Kadencja	Liczba projektów ustaw wniesionych przez:				
	Rząd	Radę Państwa	Rząd i RP wspólnie	posłów	ogółem
I	29	—	7	3	39
II	153	1	—	10	164
III	87	1	2	4	94
IV	52	—	1	3	56
V	33	—	—	1	34
VI	95	6	—	2*	103
Razem	449	8	10	23	490

\* W informacji o działalności Sejmu VI kadencji zarówno projekt ustawy o zmianie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, opracowany przez trzy komisje stałe, jak i projekt ustawy o zmianie Konstytucji PRL, opracowany przez komisję specjalną powołaną w tym celu przez Sejm, ujęte zostały jako projekty poselskie.<sup>19</sup>

Jak wynika z tab. 1 projekty wnoszone przez Rząd samodzielnie lub przy współdziałaniu Rady Państwa stanowią 93,7% wszystkich projektów ustaw wnoszonych do Sejmu, podczas gdy wnoszone przez Radę Państwa 1,6%, a poselskie, czyli pochodzące niejako od samego Sejmu — 4,7%. W świetle tych liczb staje się oczywiste, że ewentualne oddziaływanie

<sup>16</sup> Por. art. 65 Konstytucji NRD. Tekst polski w wyd. Instytutu Nauk Politycznych UW, Warszawa 1975; art. 80 Konstytucji LR Bułgarii. Tekst polski w wyd. byłego Zakładu Administracji Państwowej — *Instytucje ustrojowe...*; art. 113 *Konstytucji ZSRR*, Warszawa 1977.

<sup>17</sup> Patrz uwagi w dalszej części artykułu.

<sup>18</sup> W zestawieniu uwzględniono nie tylko ustawy uchwalone przez Sejm, ale wszystkie wniesione do niego projekty.

<sup>19</sup> *Informacja o działalności Sejmu PRL VI kadencji*, łam 35.

przez Sejm i jego komisje na proces przygotowywania projektów ustaw mieści się w sferze stosunków między Sejmem a Rządem.

W ciągu ostatnich dwudziestu lat ukształtowany został taki model pracy Sejmu, iż na posiedzeniach plenarnych debatowane są tylko w sposób ogólny i na ogół niekontrowersyjny najistotniejsze problemy życia kraju. W przypadku postępowania ustawodawczego głosy wypowiedzane są w imieniu klubów oraz kół poselskich i ograniczają się najczęściej do wyrażenia poparcia dla projektów z ewentualnym obszerniejszym uzasadnieniem takiego stanowiska, wskazującym na istotne zmiany wprowadzane przez dany projekt do istniejącego porządku prawnego i korzyści, jakie te zmiany przyniosą społeczeństwu. Gruntowna analiza projektów, szczegółowe roztrząsanie każdego przepisu proponowanej ustawy odbywa się na posiedzeniu komisji.

Komisje stałe, mając przydzielone sobie na okres całej kadencji poszczególne dziedziny życia państwa, specjalizują się w określonej problematyce. Stąd też ich oceny projektów ustawodawczych i ich postulaty pod adresem Rządu oparte są na dobrej na ogół znajomości stanu istniejącego w danej dziedzinie. Dlatego też, jeżeli mówi się o oddziaływaniu Sejmu na Rząd, a zwłaszcza o pobudzaniu Rządu do wykonania inicjatywy ustawodawczej czy też ingerencji w prace poszczególnych resortów, mającej na celu przygotowanie projektów ustaw, to przede wszystkim będą to działania podejmowane przez komisje sejmowe.

### III

Jakimi środkami mogą posługiwać się komisje, żeby oddziaływać na Rząd? Są to przede wszystkim środki przewidziane przez przepisy regulaminu Sejmu, chociaż zaobserwować można próby wyjścia w tej dziedzinie poza ramy określone tymi przepisami.

Najmocniejszym z tych środków jest możliwość zgłoszenia przez komisję projektu rezolucji Sejmu<sup>20</sup>, tj. uchwały plenum Sejmu zobowiązującej Rząd czy też inny naczelny organ Państwa do określonego zachowania. Skutkiem uchwalenia rezolucji jest zobowiązanie jej adresata do wykonania zawartych w niej postulatów. Niestety, po raz ostatni Sejm uchwalił rezolucję w okresie III kadencji i od tego czasu zniknęła ona z praktyki naszego parlamentu, chociaż zawsze istnieje możliwość jej zastosowania, ponieważ odpowiednie przepisy w dalszym ciągu figurują w regulaminie Sejmu.

<sup>20</sup> Por. art. 40 Regulaminu Sejmu PRL, tekst jednolity, M. P. 1976, nr 21, poz. 94.

W czasie VI kadencji Sejm zaczął podejmować na szeroką skalę uchwały określające główne kierunki polityki państwa.<sup>21</sup> Ta nowa instytucja usankcjonowana została w końcu VI kadencji przepisem Konstytucji.<sup>22</sup> W ścisłym związku z tym pozostają zmiany regulaminu Sejmu wprowadzone na początku VII kadencji, a polegające na dokładniejszym określeniu procedury podejmowania uchwał.<sup>23</sup> Chociaż uchwały te, jako akty pochodzące od Sejmu, są wiążące dla wszystkich innych organów państwa, to jednak wydaje się, że ze względu na ich ogólny charakter nie są one w stanie zastąpić rezolucji jako środka bardziej konkretnego, mogącego służyć do oddziaływania w jednostkowych sprawach.

Podstawową formą oddziaływania Komisji na Rząd i inne naczelne organy państwa jest dezyderat<sup>24</sup>, będący uchwałą komisji charakteryzującą się tym, iż zawiera konkretnie sformułowane postulaty skierowane do organu będącego jej adresatem. Postulaty te są na ogół uzasadniane oceną przez komisję sytuacji na danym odcinku działalności tego organu. Uchwalenie przez komisję dezyderatu powoduje po stronie jego adresata obowiązek ustosunkowania się do zawartych w nim postulatów. Niezależnie od tego, czy uzna on te postulaty za słuszne i podejmie próbę ich realizacji, czy też będzie miał w danej sprawie inne zdanie niż komisja. Nie ma natomiast obowiązku realizacji zawartych w dezyderacie postulatów. Jednakże już sam fakt obowiązku udzielenia odpowiedzi na dezyderaty spowodował, iż stały się one w praktyce komisji bardzo dogodnym i skutecznym środkiem kontroli poczynań Rządu i jego poszczególnych resortów oraz ukierunkowywania ich działalności zgodnie z wolą Sejmu. Swoje negatywne stanowisko wobec postulatów zawartych w dezyderacie organ, do którego dezyderat ten był adresowany, musi uzasadnić, dzięki czemu komisja ma z kolei możliwość oceny tego stanowiska. Jeżeli uzna je za bezpodstawne czy argumentację za niewystarczającą, może dezyderat ponowić, może go także skierować wraz z oceną odpowiedzi do organu będącego nadrzędnym w stosunku do pierwszego adresata. Na przykład dezyderat skierowany najpierw do ministra, po odmowie uwzględnienia go, może złożyć Prezesowi Rady Ministrów. Przypadki takiego postępo-

<sup>21</sup> Por. np. uchwały Sejmu z 12 kwietnia 1973 r. *O zadaniach narodu i państwa w wychowaniu młodzieży i jej udziale w budownictwie socjalistycznej Polski* (M. P. 1973, nr 18, poz. 110); z 13 października 1973 r. *W sprawie systemu edukacji narodowej* (M. P. 1973, nr 44, poz. 60); z 21 listopada 1974 r. *O dalszą poprawę wyżywienia narodu i rozwój rolnictwa* (M. P. 1974, nr 39, poz. 220); patrz również: A. Gwiżdż: *Uchwały Sejmu określające podstawowe kierunki działalności państwa*. „Państwo i Prawo” 1976 nr 11, s. 11 i n. oraz Zakrzewski: *op. cit.*, s. 441.

<sup>22</sup> Por. art. 20 ust. 3 Konstytucji PRL, tekst jednolity, j. w.

<sup>23</sup> Por. rozdz. IV, cz. c Regulaminu Sejmu PRL, tekst jednolity, j. w.

<sup>24</sup> Por. art. 41 Regulaminu Sejmu PRL, tekst jednolity, j. w.



wania komisji niejednokrotnie się zdarzają.<sup>25</sup> Bardzo dużo dezyderatów wysunięto w okresie II kadencji Sejmu, kiedy to uchwalono ich aż 2589. W kolejnych kadencjach liczba dezyderatów malała, a w kadencji VI spadła do 442.<sup>26</sup>

W okresie VI kadencji Sejmu pojawiła się nowa, nieprzewidziana wówczas w regulaminie, forma oddziaływania komisji na rząd, a mianowicie tzw. opinie. Uchwalono ich w czasie VI kadencji 124.<sup>27</sup> Od strony formalnej różniło je od dezyderatów to, iż nie były podejmowane w formie uchwał komisji, lecz na podstawie dyskusji z posiedzeń opracowywały je prezydium komisji. Forma ta, jako nieprzewidziana przez regulamin Sejmu, nie zobowiązywała adresatów nawet do oficjalnego ustosunkowania się do poruszanych w nich spraw. Dopiero ich instytucjonalizacja przez nowelę Regulaminu Sejmu z 25 marca 1976 r.<sup>28</sup> dała komisjom prawo zwracania się w poszczególnych przypadkach do adresatów o ustosunkowanie się do spraw w nich poruszanych. Sankcjonując tę nową instytucję przepisem regulaminu, nie oddzielono jej jednak wyraźnie od istniejącego już dezyderatu, chociażby tak, jak zrobiono to wcześniej z rozgraniczeniem interpelacji i zapytania poselskiego. Pewną wskazówką co do celu wprowadzenia instytucji opinii do praktyki komisji sejmowych może być uzasadniająca jej ustanowienie wypowiedź Wicemarszałka Sejmu A. Werblana, który referując propozycje zmian w regulaminie Sejmu na pierwszym jego posiedzeniu w czasie VII kadencji stwierdził m. in.: „[...] w oparciu o pozytywne doświadczenia współpracy wielu komisji sejmowych z odpowiednimi ministerstwami — proponuje się uznać, iż regulaminową formą wyrażania stanowiska komisji w poszczególnych kwestiach, obok tradycyjnego dezyderatu, może być tzw. opinia, która z reguły ma bardziej ogólny i mniej postulatyczny charakter.”<sup>29</sup> Wypowiedź ta sugerowałaby, iż chodziło o wzbogacenie środków oddziaływania komisji na naczelne organy administracji i o posługiwanie się przez nie dezyderatami w sprawach bardziej konkretnych i szczegółowych, zaś opiniami w przypadku chęci przekazania przez nie uwag o charakterze bardziej ogólnym. Jednakże przepis regulaminu nie daje podstaw do precyzyjnego określenia zakresu i charakteru opinii, a obserwacja praktyki nasuwa wniosek,

<sup>25</sup> *Informacja o działalności Sejmu PRL VI kadencji*, łam 58.

<sup>26</sup> Dokładna liczba dezyderatów w poszczególnych kadencjach wynosiła: II — 2589, III — 1842, IV — 1298, V — 611, VI — 422.

<sup>27</sup> *Informacja o działalności Sejmu PRL VI kadencji*, łam 56.

<sup>28</sup> Por. art. 42 Regulaminu PRL, tekst jednolity, j. w.

<sup>29</sup> *Sprawozdanie stenograficzne z I posiedzenia Sejmu PRL VII kadencji*, łamy 26 i 27.

iż wprowadzenie tej formy wpłynęło na spadek liczby dezyderatów uchwalanych przez komisje.<sup>30</sup>

Opinie komisji zastąpiły, jak się wydaje, stosowane wcześniej przez nie uchwały ogólne pod adresem Rządu i poszczególnych ministrów. Uchwały takie podejmowane były w podsumowaniu posiedzeń problemowych komisji i zawierały sformułowane przez nie oceny rozpatrywanych spraw oraz wytyczały pożądane kierunki działalności organów, których dotyczyły. Jeszcze w III kadencji podjęto takich uchwał 9, w IV — 7<sup>31</sup>, natomiast w V i VI kadencji komisje zaniechały zupełnie ich podejmowania.

Postulaty, także dotyczące podjęcia przez Rząd prac legislacyjnych, mogą być również przedstawiane na posiedzeniach komisji w formie zupełnie nie zobowiązującej. Stanowią one niejednokrotnie wnioski-wypowiedzi poszczególnych uczestników dyskusji, zwracających uwagę na określone problemy, i są najczęściej wynikiem osobistych doświadczeń posłów z ich pracy zawodowej czy też spostrzeżeń z odbywanych w terenie kontroli i spotkań z wyborcami. Mimo nie zobowiązującej formy tak przekazywanych postulatów mogą być one dla uczestniczących w posiedzeniach komisji przedstawicieli Rządu cenną wskazówką co do odczuwanych społecznie potrzeb ustawodawczych.

W ostatnich latach wysuwane są przez posłów postulaty, aby Rząd konsultował z posłami i komisjami projekty ustaw już w trakcie ich przygotowywania. Umożliwiłoby to doskonalenie projektów już w tej wstępnej fazie prac nad nimi, a z drugiej strony pozwoliłoby posłom na właściwe przygotowanie się do debaty po przekazaniu ich do Sejmu. Postulaty te wypływają stąd, iż po oficjalnym wniesieniu projektów pod obrady Sejmu, komisje mają niejednokrotnie zbyt mało czasu na przygotowanie się do dyskusji i na ich szczegółową analizę. Próby planowania i systematyzacji prac legislacyjnych Rządu podjęte w ostatnim czasie niewiele tę sytuację poprawiły, gdyż w materiałach komisji z okresu VI kadencji w dalszym ciągu zwraca się uwagę na występowanie tego niekorzystnego zjawiska.

<sup>30</sup> Obawa taka, na podstawie analizy praktyki VI kadencji sformułowana została przez Z. Jarosza: *Niektóre nowe elementy w organizacji i formach działania Sejmu VI kadencji*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 8—9, s. 15. Liczba dezyderatów w VI kadencji spadła wyraźnie, nawet w stosunku do skróconej kadencji V. W czasie trwającej 3 lata V kadencji komisje uchwały 611 dezyderatów, a w czasie kadencji VI — tylko 422, natomiast opinii w tej samej kadencji uchwalono 124. Tendencja ta utrzymuje się także w bieżącej, VII kadencji. Jak wynika z informacji podanej przez Marszałka Sejmu, S. Gucwę, w ciągu 2 lat bieżącej kadencji komisje uchwały 183 dezyderaty i 96 opinii („Trybuna Ludu” 15 III 1978).

<sup>31</sup> *Informacja o działalności Sejmu PRL III kadencji*, łam 67 oraz *Informacja o działalności Sejmu IV kadencji*, łam 69.

Duże nadzieje co do uporządkowania procesu tworzenia prawa i podjęcia prac zmierzających do jego doskonalenia wiązano z powołaną w czasie VI kadencji Komisją Prac Ustawodawczych.<sup>32</sup> Jednakże nadzieje te, przynajmniej w okresie VI kadencji, nie zostały w zupełności spełnione. Stało się tak po części wskutek jej uprofilowania w regulaminie Sejmu, przez wyznaczenie jej roli doradcy innych komisji stałych<sup>33</sup>, po części wskutek nie najszcześliwiej dobranego składu — na 26 członków Komisji tylko 11 (42,3%) było prawnikami, w tym zaledwie 6 (23%) wykonywało zawody prawnicze, a także przez przyjęcie metod pracy, które uniemożliwiły jej zajęcie się zasadniczymi problemami. Komisja stosunkowo rzadko odbywała samodzielne posiedzenia (20 w ciągu kadencji), na ogół obradowała wspólnie z innymi komisjami, uznanymi za właściwe do rozpatrzenia projektów ustaw (33 przypadki), lub delegowała swoich przedstawicieli na posiedzenia takich komisji (również 33 przypadki). Tylko dwukrotnie w czasie VI kadencji Komisja skorzystała ze współpracy ekspertów. W tej sytuacji nie dziwi fakt, iż stosunkowo rzadko opracowywała ona obszerniejsze opinie do rozpatrywanych projektów ustaw, ograniczając się do zgłaszania swoich uwag i poprawek do protokołów posiedzeń komisji problemowych. Zabrakło też Komisji Prac Ustawodawczych czasu na zajęcie się w szerszym zakresie zagadnieniami polityki i techniki legislacyjnej. Z tej problematyki Komisja zajęła się sprawą porządkowania ustawodawstwa administracyjnego, oceną realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz oceną realizacji kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Wynikiem rozpatrzenia tego ostatniego problemu było opracowanie wspólnie z Komisją Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości oraz Komisją Pracy i Spraw Socjalnych ustawy zmieniającej ten kodeks. Komisja uchwaliła tylko 3 dezyderaty i 1 opinię. Dotyczyły one jednostkowych problemów wiążących się ze stosowaniem konkretnych aktów prawnych.<sup>34</sup>

Doświadczenia VI kadencji nie spowodowały zmian regulaminu w części dotyczącej tej Komisji, a skład jej w bieżącej kadencji ukształtowano

<sup>32</sup> Obszernie omawia działalność tej komisji Bafia: *op. cit.*, s. 14 i n.

<sup>33</sup> Zwracał na to uwagę już w chwili powołania Komisji Prac Ustawodawczych A. Gwiżdż: *O zmianach w regulaminie Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 10, s. 4 i n.

<sup>34</sup> Były to dezyderaty: z 12 października 1972 r. w sprawie przepisów wykonawczych do prawa wynalazczego — podjęty wspólnie z Komisją Nauki i Postępu Technicznego; z 17 czerwca 1974 r. w sprawie uregulowania palenia tytoniu w zakładach pracy — podjęty wspólnie z Komisją Pracy i Spraw Socjalnych; z tego samego dnia — w sprawie uregulowania problemu ciągłości pracy — również wspólnie z Komisją Pracy i Spraw Socjalnych; opinia z 31 maja 1973 r. dotycząca wykonywania przepisów o ochronie środowiska — podjęta wspólnie z Komisją Zdrowia i Kultury Fizycznej.

podobnie jak poprzednio. Jednakże w czasie VII kadencji Komisja podjęła szereg działań ukierunkowanych na osiągnięcie większych efektów jej pracy. Zmierzają one do doskonalenia procesu tworzenia prawa, wywierania wpływu na działalność w tym zakresie innych organów, a także ukierunkowywania procesu stosowania aktów prawnych uchwalonych wcześniej. Na odnotowanie zasługują tu takie przedsięwzięcia, jak ocena realizacji poczynań zmierzających do doskonalenia prawa<sup>35</sup>, rozpatrzenie informacji o stanie realizacji rządowego programu doskonalenia prawa<sup>36</sup> czy podjęta wspólnie z Komisją Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska ocena realizacji kodeksu postępowania administracyjnego i wysunięta inicjatywa nowelizacji tej ustawy.<sup>37</sup>

Zwrócenie uwagi na braki w organizacji procesu ustawodawczego w Polsce oraz analiza rozwiązań zastosowanych w tej dziedzinie w innych krajach socjalistycznych pozwalają wysunąć pewne propozycje co do wyznaczenia innej, niż dotychczasowa, roli Komisji Prac Ustawodawczych, takiej mianowicie, która zapewniłaby ożywienie prac ustawodawczych w Sejmie i umożliwiłaby mu wstępną ocenę projektów ustaw zanim rozpoczęłyby nad nimi debatę merytoryczną. Szczególnie sugestywne wydają się w tej mierze rozwiązania rumuńskie.<sup>38</sup> Nie postulując mechanicznie-

<sup>35</sup> Posiedzenie w dniu 13 kwietnia 1977 r., BPS 175/VII kad.

<sup>36</sup> Posiedzenie w dniu 16 września 1977 r., BPS 236/VII kad.

<sup>37</sup> Posiedzenia w dniach 19 marca i 4 lipca 1977 r., BPS 161/VII kad. i BPS 235/VII kad.

<sup>38</sup> Art. 21 Regulaminu Wielkiego Zgromadzenia Narodowego SRR odnoszący się do tej komisji stwierdza m. in.: „W celu wykonywania kontroli nad zgodnością ustaw z Konstytucją Wielkie Zgromadzenie Narodowe wybiera na pierwszej sesji na okres całej kadencji Komisję Konstytucyjną. Do Komisji Konstytucyjnej mogą być wybrani — w liczbie nie przekraczającej jednej trzeciej ogólnej liczby członków wchodzących w jej skład — specjaliści nie będący deputowanymi. Komisja Konstytucyjna podejmuje prace związane z kontrolą zgodności ustaw z Konstytucją i przedstawia sprawozdania lub opinie Wielkiemu Zgromadzeniu Narodowemu bądź z urzędu, bądź na żądanie Rady Państwa, Rady Ministrów, Sądu Najwyższego lub Generalnego Prokuratora. Poza tym Komisja Konstytucyjna podejmuje prace na zlecenie Prezydium Wielkiego Zgromadzenia Narodowego albo z własnej inicjatywy, lub na wniosek którejkolwiek z komisji stałych.” *Regulamin parlamentarne w europejskich krajach socjalistycznych, Kancelaria Sejmu, Zespół do spraw Prawnych*, Warszawa 1972, s. 281. Art. 2 ustawy o organizacji i trybie działania Rady Legislacyjnej brzmi: „Rada Legislacyjna wykonuje następujące główne zadania: a) przeprowadza badania nad zgodnością istniejących unormowań prawnych z potrzebami rozwoju życia gospodarczego i społecznego; analizuje opracowane przez organy inicjujące projekty przepisów prawnych pod kątem potrzeby ich wydania i słuszności unormowań oraz pod kątem techniki legislacyjnej, przeprowadza badania i składa właściwym organom wnioski mające na celu stałe doskonalenie ustawodawstwa i tworzenie ram prawnych odpowiednich dla umacniania socjalistycznego porządku prawnego; b) opracowuje i przedstawia do zatwierdzenia Radzie Państwa ogólne zasady techniki legislacyjnej, według których będą przy-

go przenoszenia unormowań zastosowanych w tym kraju, warto zwrócić uwagę na te ich elementy, które mogłyby znaleźć zastosowanie w polskich warunkach. Można by na przykład rozważyć możliwość wyposażenia Komisji Prac Ustawodawczych w uprawnienia, jakie posiadają w Rumunii takie organy, jak: istniejąca tam przy Radzie Państwa Rada Legislacyjna i funkcjonująca w Wielkim Zgromadzeniu Narodowym — Komisja Konstytucyjna. Mając tego rodzaju uprawnienia, Komisja Prac Ustawodawczych mogłaby zająć się ustaleniem zasad polityki i techniki legislacyjnej, planowaniem prac ustawodawczych oraz wstępną kontrolą wnoszonych do Sejmu projektów ustaw pod względem ich poprawności legislacyjnej, przystawalności do obowiązującego systemu prawnego i zgodności z Konstytucją.

Co do tej ostatniej kwestii, wydaje się, iż fakt przyznania w ostatniej noweli Konstytucji Radzie Państwa kompetencji „czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją”<sup>39</sup> stanowi dowód uznania ważności tego problemu w naszych warunkach ustrojowych. Jednocześnie nie podlega chyba dyskusji pogląd, iż na podstawie wzmiankowego przepisu Konstytucji Rada Państwa nie może objąć swoją kontrolą ustaw nawet wtedy, kiedy są one dopiero projektami, gdyż byłoby to naruszeniem zasady nadrzędności Sejmu w stosunku do wszystkich innych organów państwowych. Powierzenie tej roli komisji sejmowej nie nasuwałoby natomiast tego rodzaju zastrzeżeń.

Opinia Komisji wstępnie rozpatrującej projekt ustawy byłaby przedstawiana Sejmowi i wraz z uzasadnieniem projektodawcy stanowiłaby materiał do dyskusji podczas pierwszego czytania tego projektu na posiedzeniu plenarnym Izby. Na podstawie tych dwu materiałów i debaty poselskiej nad nimi Sejm decydowałby o dalszym losie projektu i w przypadku wstępnej akceptacji kierował go do szczegółowej analizy przez problemowo właściwą komisję stałą.

Proponowane tu rozwiązanie miałyby więc i ten dodatkowy walor, że wpłynęłoby na pełne przywrócenie praktyki odbywania pierwszych czy-

---

gotowywane i systematyzowane wszystkie projekty aktów normatywnych — ustaw, dekretów, uchwał Rady Ministrów, instrukcji oraz innych tego rodzaju aktów centralnych organów administracji państwowej, uchwał i decyzji terenowych organów państwowych; c) opiniuje projekty ustaw, dekretów z mocą ustawy oraz uchwał Rady Ministrów o charakterze normatywnym; [...]” Ustawa Wielkiego Zgromadzenia Narodowego SRR z 22 października 1971 r. o organizacji i trybie działania Rady Legislacyjnej. Tekst polski — *Kancelaria Sejmu, Informacje zagraniczne* nr 5, Warszawa 1971.

<sup>39</sup> Por. art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji PRL, tekst jednolity, j. w.

tań projektów ustaw na posiedzeniach plenarnych Sejmu i niewątpliwie by je ożywiło.<sup>40</sup>

Propozycja powyższa nie zawiera oczywiście jedyne­go możliwego do zastosowania rozwiązania. Do jej wysunięcia i poszukiwania innych, które mogłyby spełnić podobny cel, skłania jednak ważność problemu, jaki stanowi konieczność doskonalenia procesu ustawodawczego i zwiększenia w nim roli Sejmu. Warto przypomnieć, iż podobne rozwiązania wprowadzono do procedury ustawodawczej kilku krajów socjalistycznych. Na przykład w Czechosłowacji przedmiotem obrad Komisji Zgromadzenia Federalnego są najpierw zasady projektu ustawy, a dopiero po ich zaakceptowaniu opracowuje się projekt właściwy, który ponownie rozpatrują komisje, a następnie izby Zgromadzenia Federalnego.<sup>41</sup> W Jugosławii Skupszczyna Związkowa włącza się do procesu ustawodawczego jeszcze wcześniej, gdyż do niej należy decyzja o potrzebie wydania ustawy i w przypadku zaakceptowania tego rodzaju wniosku — ustalenie zasad, na jakich winna się ona opierać, oraz jej treści, wskazanie, kto ma opracować wstępny projekt ustawy oraz, jakie organy i organizacje mają uczestniczyć w jego opracowywaniu.<sup>42</sup>

#### IV

Aktywność Sejmu oraz jego organów pomocniczych, jakimi są komisje, a także każdego posła indywidualnie, zależy przede wszystkim od dwóch czynników. Pierwszym z nich jest sposób sprawowania przez PZPR kierowniczej roli wobec Sejmu<sup>43</sup>, drugim — zasób i jakość informacji, jakimi dysponują posłowie.

---

<sup>40</sup> Jak podaje S. Zawadzki postulat „częstszego stosowania praktyki pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu, znalazł się we „Wnioskach w sprawie działalności Sejmu”, które uchwałyły prezydium Klubów Poselskich w marcu 1972 r. S. Zawadzki: *Z doświadczeń Sejmu w okresie 30-lecia Polski Ludowej*, Studia Iuridica, Wydawn. Wydziału Prawa i Administracji UW, t. IV, ss. 15—16. Problem ten w oparciu o referat przedstawiony przez Z. Jarosza był również przedmiotem dyskusji na dorocznej ogólnopolskiej sesji zakładów prawa państwowego w maju 1977 r.

<sup>41</sup> Zob. § 46—54 Regulaminu Zgromadzenia Federalnego CSRS uchwalonego 5 czerwca 1969 r. i zmienionego ustawą z 25 marca 1971 r. Tekst polski — *Regulamin parlamentarne...*, j. w. s. 48 i n.

<sup>42</sup> Zob. art. 284—314 Regulaminu Skupszczyny Związkowej SFRJ z 25 czerwca 1970 r. Tekst polski — *Regulamin parlamentarne...*, j. w., s. 171 i n. Patrz również J. Ciemniowski: *Ustawa w jugosłowiańskim systemie Konstytucyjnym*, Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków 1977.

<sup>43</sup> Problematyką tą zajmowało się wielu autorów, m. in. A. Gwiżdż, J. Hochfeld, A. Łopatka, W. Skrzydło, M. Sobolewski, W. Sokolewicz, S. Zawadzki. Za

Swoją kierowniczą rolę wobec Sejmu Partia sprawuje poprzez posłów-członków Partii, statutem zobowiązanych do przestrzegania dyscypliny partyjnej, poprzez udział członków najwyższych instancji partyjnych w organach kierowniczych Sejmu, a także poprzez uzgadnianie wspólnego stanowiska wobec omawianych w Sejmie spraw z kierowniczymi instancjami stronnictw politycznych współdziałających z Partią we Froncie Jedności Narodu. Posłowie-członkowie Partii zorganizowani są w Sejmie w Klubie Poselskim PZPR, posiadającym swoje organy wewnętrzne oraz regulamin, szczegółowo określający obowiązki posłów wobec Partii i zakres swobody ich działania na terenie Sejmu. Klub odbywa zebrania przed każdym plenarnym posiedzeniem Sejmu w celu uzgodnienia wspólnego stanowiska swoich członków wobec spraw, które na tym posiedzeniu będą omawiane, ustalenia mówców z ramienia Klubu, wniosków, jakie posłowie mają zgłosić, sposobu głosowania nad kwestiami, które będą poddane tej procedurze. W stałych komisjach działają na podobnych zasadach zespoły partyjne posłów, reprezentujące stanowisko Partii w pracach tych organów.

Partia i współpracujące z nią stronnictwa reprezentują znaczną większość w Sejmie. W świetle politycznych uwarunkowań działalności Sejmu w odniesieniu do przedstawionej tu problematyki wyrazić można pogląd, iż wszystkie projekty ustaw albo powstają z inspiracji PZPR i stronnictw sojusznicznych, albo też muszą być przez nie aprobowane. Decyzja co do tego, który z uprawnionych podmiotów opracowuje projekt i wnosi go pod obrady Sejmu, zależy w głównej mierze od tego, czy w kompetencji tego organu znajdują się sprawy, których projekt dotyczy. Z tego też względu ponad 90% projektów ustawodawczych pochodzi od Rządu, kierującego na bieżąco gospodarką i administracją państwową, a tak mało od Rady Państwa, której zakres działania obejmuje sprawy rzadko wymagające ustawowej regulacji.

W literaturze dotyczącej tej problematyki rozróżnia się dwa style kierowania przez Partię swoim Klubem Poselskim, jeden nazywany szczegółowo-konkretnym i drugi ogólnozasadniczy.<sup>44</sup> Podkreśla się przy tym, iż właściwszym, wyzwalamym aktywność posłów i sprzyjającym spełnianiu przez Sejm jego konstytucyjnej roli najwyższego organu władzy pań-

pewien wyraz poglądów obecnego kierownictwa PZPR na kwestię stosunków między Partią a Sejmem uznać można artykuł A. Werblana: *Aktualne problemy pracy Sejmu w nowej kadencji*, „Nowe Drogi” 1972, nr 7.

<sup>44</sup> A. Gwiżdż: *Komisje parlamentarne w europejskich krajach socjalistycznych*, „Studia Prawnicze” 1968, nr 20, s. 130; *id.*: *Partia i Sejm*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971, s. 100 oraz *id.*: *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*. Wydawn. UW, Warszawa 1972, ss. 38–39; W. Skrzydło, S. Zawadzki: *System partyjny a socjalistyczne organy przedstawicielskie*, „Problemy Rad Narodowych” 1973, nr 25, s. 171 i n.

stwowej, jest ten drugi model kierowania przez Partię działalnością swojego Klubu Poselskiego.

Drugim istotnym czynnikiem wpływającym na aktywność Sejmu i jego organów jest, jak już wspomniano wyżej, zasób i jakość informacji posiadanych przez posłów na temat aktualnych problemów życia kraju. Odnosi się to przede wszystkim do możliwości realizowania przez Sejm jego funkcji prawotwórczych. Nie można bowiem opracować poprawnego projektu ustawy ani też efektywnie oddziaływać na opracowywanie takiego projektu przez inny organ państwowy, nie znając aktualnego stanu rzeczy w sferze działalności państwa, której ten projekt dotyczy. Prawda ta jest zupełnie oczywista, a problem doskonalenia systemu informacji dla potrzeb deputowanych dostrzegany jest w wielu parlamentach świata.<sup>45</sup>

Źródłem informacji dla posłów i komisji w Sejmie PRL są: informacje i sprawozdania przedkładane przez Rząd i jego resorty, wyniki kontroli przeprowadzanych przez komisje, a ściślej — przez wyłaniane przez nie zespoły kontrolne, sprawozdania o wynikach kontroli przedkładane przez NIK, opracowania ekspertów i instytucji naukowych, materiały przygotowywane przez Kancelarię Sejmu, przy pracach nad planem i budżetem — materiały statystyczne GUS, wreszcie praca terenowa posłów, ich kontakty z wyborcami, radami narodowymi, organizacjami społecznymi. Wartość tych źródeł informacji jest różna. Informacje Rządu, jako pochodzące od organu często bezpośrednio zainteresowanego rozstrzygnięciem danej sprawy, mogą nasuwać zastrzeżenia co do obiektywności; kontrole własne komisji ze względu na niefachowość i często wycinkowy charakter, a także praca terenowa dają niepełny obraz badanej problematyki, chociaż wartość ich polega na tym, iż pozwalają niejednokrotnie zweryfikować informacje rządowe. Najwartościowszym źródłem informacji dla komisji i posłów były dotąd sprawozdania o wynikach kontroli przedkładane przez NIK oraz opracowania poszczególnych tematów przez ekspertów i instytucje naukowe. Należy mieć nadzieję, że zmiana podporządkowania NIK nie wpłynie ujemnie na jej współpracę z Sejmem i jego organami. Natomiast wydaje się rzeczą słuszną postulować szersze korzystanie przez komisje sejmowe ze źródła informacji, jakim są ekspertyzy i opinie rzeczoznawców oraz opracowania instytucji naukowych nie w pełni dotychczas wykorzystywane. Informacje pochodzące z tych źródeł mają bowiem walor rzetelności, gruntownej znajomości przedmiotu i są niezależne od administracji. Korzystne w pracach komisji sejmowych i posłów byłoby też szersze niż dotychczas korzystanie z materiałów zbieranych i opracowywanych przez GUS.

<sup>45</sup> Patrz: *Materiały Stowarzyszenia Sekretarzy Generalnych Parlamentów, Biuro Sejmu*, Warszawa 1966.



Potrzeba nadążania przez Sejm za przybierającymi coraz szybsze tempo zmianami życia społecznego wymaga szukania nowych źródeł informacji. Przede wszystkim wydaje się koniecznością wykorzystanie do usług Sejmu istniejących środków technicznych, takich jak nowoczesne systemy zbierania, przechowywania i przetwarzania informacji. Przygotowywany obecnie zautomatyzowany rejestr aktów normatywnych<sup>46</sup> nie powinien być jedynym tego rodzaju rozwiązaniem technicznym stworzonym dla potrzeb Sejmu. Powinien stać się on załączkiem całego systemu informatycznego, obejmującego swym zakresem najważniejsze dziedziny życia kraju. Skoro tworzy się takie systemy dla potrzeb administracji i gospodarki, powinno się wyposażyć weń również Sejm — najwyższy przecież organ w państwie.

### РЕЗЮМЕ

Важным элементом программы строительства в Польше развернутого социалистического общества является дело усовершенствования институтов нашего государства, укрепление социалистической демократии и законности. Демонстрацией этого могут служить как формулировки решений VI и VII съездов ПОРП, так и конкретная деятельность, целью которой есть реализация этих целей. В качестве примера следовало бы привести хотя бы новеллизацию Конституции, реформу местных органов власти и государственной администрации.

В Польше высшим правотворцом является Сейм. Об этом свидетельствуют как верховность утвержденных этим органом законов над другими правовыми актами, так и факт контроля Сейма над правотворческой деятельностью Государственного Совета и Правительства.

Настоящая статья посвящена узкому отрезку правотворческой деятельности Сейма; она содержит наблюдения и замечания относительно участия постоянных комиссий Сейма во вступительных фазах законодательного процесса, т.е. в подготовке законопроектов и внесении их на рассмотрение Сейму.

Эти проблемы имеют так существенное значение, потому что в Польше нет комплексного правового урегулирования всех этапов издания закона.

В своей 20-летней практике комиссии Сейма использовали существующие правовые институты для оказания влияния на законодательную работу, прежде всего Правительства, которое является автором свыше 90% всех законопроектов, рассматриваемых Сеймом. Автор анализирует средства, которые используют комиссии в своей практической деятельности, и оценивает их эффективность.

Особое внимание уделяет автор Законодательной комиссии, созданной на VI созыве Сейма. Указывая на опыт других социалистических государств, автор вносит предложение об изменении ее роли в деятельности Сейма.

Активность Сейма, его коллегий, каждого депутата прежде всего зависит от двух факторов. Первым из них является способ, при помощи которого ПОРП

<sup>46</sup> Projekt takiego rejestru przedstawiony został przez A. Gwiżdża i L. Kubiczkiego w referacie na konferencji — *Prawne problemy systemów informatycznych*, Wrocław — maj 1976.

осуществляет принцип руководящей роли партии по отношению к Сейму, а вторым — объем и качество информации, которой располагают депутаты Сейма.

В заключение автор указывает на необходимость поисков новых организационных решений для политического руководства над деятельностью верховного представительного органа, а также на необходимость полнейшего использования всех доступных источников информации, включая и современные информационные системы.

## S U M M A R Y

Perfecting the institutions of our state and consolidating Socialist democracy together with respect for law are important elements of creating a developed Socialist society in Poland. Evidence of this can be found both in the statements included in the resolutions of the sixth and the seventh congresses of the United Polish Workers' Party, as well as in concrete activity directed towards the realization of these aims. One can mention as an example the amendment of the Constitution or the reforms of the regional organs of power and of state administration. Also in connection with this new importance is being attached to problems of perfecting the legal system in the state and in the process of law making. These are now in the centre of attention of politicians and of scholars.

The Diet (Sejm) is the supreme law making body in Poland. Its high rank is determined by the supremacy of parliamentary bills over any other legal acts as well as by the fact that it controls the law making activity of the Council of State and of the government.

The present article concerns a narrow section of the law making activity of the Diet and contains observations and remarks pertaining to the participation of parliamentary committees in the preliminary stages of the law making process, i.e. in the preparation of the drafts of bills and offering them for discussion during the session of the Diet. These problems are important in so far that Poland has no complex of legal regulations designed for these particular stages of the formulation of a bill. As a result of practical experience of the last twenty years parliamentary committees make use of the existing legal institutions to exert influence over legislative preparations, above all over those undertaken by the government which proposes over ninety per cent of all drafts of bills coming up for discussion in the Diet.

The author presents the means used so far in practice by the committees and evaluates their effectiveness. Special attention is focused on the experience of the Committee of Legislative Work, formed during the sixth term of the Diet, on the basis of the experience of other socialist countries and presents certain proposals aiming at transforming its role in the activity of the Diet.

The activity of the Diet and of its committees, as well as the activity of each deputy individually, depends upon two factors: one of them is the way in which the role of the United Polish Workers' Party in relation to the Diet is performed, and the other is the amount and quality of information accessible to the deputies.

Characterizing the present state of things in this respect the author indicates the necessity of seeking new organizational solutions for the political control over the work of the supreme representative organ and also stresses the necessity of making fully accessible to the representatives sources of information including computer data.