

Halina ZIĘBA-ZALUCKA

Rada Społeczno-Gospodarcza przy Sejmie VIII i IX kadencji

Social and Economic Council for the VIIIth and IXth Term of Office of the Sejm

Jednym z przejawów przebudowy i demokratyzacji życia społeczno-politycznego stało się utworzenie instytucjonalnych gwarancji tych zmian. Zaliczyć do nich należy powołanie do istnienia Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego, Społecznej Rady Konsultacyjnej i Rzecznika Praw Obywatelskich. Negatywne zjawiska polityczne i gospodarcze, które przybrały największe rozmiary w 1980 r., spowodowały, iż powszechne stało się przekonanie o konieczności zmian w praktyce społeczno-politycznej i gospodarczej. Konsekwencją tych zmian było powołanie także Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie VIII i IX kadencji.

W rozważaniach teoretyków i praktyce politycznej pomysł powołania kolegiального ciała doradczo-opiniodawczego parlamentu nie jest koncepcją nową. W odmienny sposób na przestrzeni ostatniego stulecia usiłowano w różnych krajach Europy określić kształt ustrojowy i kompetencyjny takiego gremium.

Jako najnowocześniejszą należy uznać koncepcję izby gospodarczej, która obok izby reprezentantów wybieranych w okręgach terytorialnych stanowiłaby składową część najwyższego organu władzy. W jej skład wchodziłoby przedstawicieli różnych grup zawodowych i społecznych o wyodrębnionych interesach gospodarczych i odmiennym statusie w hierarchii zawodowej.

Koncepcje utworzenia takich właśnie gremiów przedstawicielskich powstawały już w 1919 roku. W konstytucji weimarskiej zakładano powołanie

Rady Gospodarczej, co jednak nie nastąpiło. W projekcie konstytucji przygotowywanym przez Polską Partię Socjalistyczną, również z 1919 roku, przewidywano utworzenie Izby Pracy jako najwyższej formy organizacji warstwy pracującej. Jej członkowie mieli być wyłonieni w drodze wyborów przez rady delegatów robotniczych miast i wsi oraz związki zawodowe.

Konstytucjonalizm socjalistyczny powrócił do tej idei w latach pięćdziesiątych, kiedy to w jugosłowiańskim parlamencie obok izby politycznej w 1953 roku powołano Radę Wytwórców jako izbę samorządowo-gospodarczą.

Polska koncepcja kształtowania nowego modelu przedstawicielstwa, w którym znacznie silniej powinni być reprezentowani producenci poprzez ich zrzeszenia samorządowe i społeczno-zawodowe, a także przez udział w pracach najwyższego organu władzy — Sejmie, reprezentowana była w latach pięćdziesiątych przez Oskara Langego, który wysuwał problem Izby Producentów¹.

Inny kształt, choć wywodzący się ze wspólnej idei, przyjęły rozwiązania konstytucyjne Włoch i Francji², a z państw socjalistycznych — Rumunii, powołujące do życia organizmy społeczno-zawodowe oraz instytucje życia gospodarczego będące organami parlamentu lub rządu, a także organy wspólne obu tych ciał. Słuszną skądinąd koncepcja wprowadzenia do organu władzy (parlamentu) znacznej liczby teoretyków i praktyków życia gospodarczego. czy to w formie drugiej izby tegoż parlamentu, czy też w formie organu konsultacyjno-doradczego spotkała się w krajach socjalistycznych po II wojnie światowej ze znacznymi oporami.

O ile nie budzi wątpliwości kwestia likwidacji w Polsce powojennej drugiej Izby w postaci Senatu — ciała wybieranego w sposób wybitnie niedemokratyczny, stanowiącego zabezpieczenie przed postępowymi reformami, o tyle dziwić może fakt generalnego odrzucenia przez naukę państw socjalistycznych możliwości tworzenia dwuizbowych organów władzy jako rozwiązania zawartego w założeniach demokracji burżuazyjnej³.

Utworzenie od 1982 r. w istniejącym kształcie Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL poprzedzone zostało również szeroką dyskusją, w trakcie której prezentowane były różne, nieraz krańcowo odmienne, koncepcje i poglądy. Dyskusja nad funkcją i kształtem, a także usytuowaniem

¹ Por. S. Zawadzki: *Ewolucja koncepcji socjalistycznego parlamentu w Polsce Ludowej*, PiP 1984, nr 7, s. 19.

² Por. J. Trzeciński: *Rada Ekonomiczna i Społeczna we Francji i jej udział w procesie tworzenia prawa*, [w:] *Wybrane problemy konstytucjonalizmu państw rozwiniętych i rozwijających się*, pod red. A. Patrzalka.

³ Por. W. Skrzydło: *Manifest PKWN z perspektywy 40-lecia, Materiały XXVI Ogólnopolskiej Sesji Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Toruń, 1-3 VI 1984, s. 16.

Rady w systemie politycznym naszego kraju trwało zresztą aż do ostatecznego zwycięstwa koncepcji utworzenia drugiej izby parlamentu — senatu.

Podjmując próbę określenia prawnego charakteru Rady Społeczno-Gospodarczej, należy na wstępie zaznaczyć, że istniały odrębne uregulowania prawne w stosunku do Rady funkcjonującej podczas VIII i IX kadencji Sejmu. Już sam ten fakt stanowił przede wszystkim o braku ostatecznego uregulowania i wprowadzał element tymczasowości w odniesieniu do status quo Rady.

Rada Społeczno-Gospodarcza na okres VIII kadencji Sejmu powołana została uchwałą Sejmu z 26 marca 1982 roku⁴. Nigdy nie zostały oficjalnie określone motywy jej powołania. Sądzić należy, że powołując ten organ przy Sejmie VIII kadencji, w dużej mierze działano pod wpływem nieco demagogicznych żądań „uwiarygodnienia Sejmu”, wybranego przed przełomem sierpniowym 1980 roku. Brak sprecyzowanych motywów utworzenia Rady, a także koncepcji co do jej charakteru, spowodowały, iż powołano ją uchwałą Sejmu, nie stwarzając dla niej podstawy ustawowej ani tym bardziej konstytucyjnej⁵.

Po upływie czterech miesięcy — w lipcu 1982 roku — dokonana została nowelizacja Regulaminu Sejmu. Wprowadziła ona do jego tekstu uregulowanie niektórych kwestii, dotyczących zasad funkcjonowania Rady⁶. Stan taki spowodował sytuację, w której postanowienia Regulaminu Sejmu pełniły niejako funkcję przepisów wykonawczych wobec uchwały powołującej Radę. Bezsprzecznie nie budził wątpliwości fakt takiego uregulowania prawnego w relacji ustawa — regulamin (uchwała). Jak twierdzi J. Mordwilko, zdecydował tu tymczasowy charakter Rady, powołanej tylko do końca VIII kadencji. Jednakże Sejm IX kadencji również powołał Radę Społeczno-Gospodarczą, nie stwarzając wystarczających podstaw prawnych jej działania. W sytuacji, gdyby Rada miała stać się trwałą częścią składową Sejmu, jej podstawy prawne winny były zostać w pełnym zakresie określone w regulaminie sejmowym, a te przepisy z kolei mogłyby być poszerzone i szczegółowo sprecyzowane w wewnętrznym regulaminie Rady, uchwalonym przez nią samą lub nadanym przez Sejm⁷. Takiego pełnego uregulowania nie

⁴ Zob. *Uchwała Sejmu PRL z 26 marca 1982 r. w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL*, MP nr 10, poz. 66.

⁵ Por. B. Z a w a d z k a: *Pożądane kierunki ewolucji organów władzy państwowej*, PiP 1986, nr 2, s. 18.

⁶ Zob. *Uchwała Sejmu PRL z 6 lipca 1982 r. w sprawie zmiany regulaminu Sejmu PRL*, MP nr 17, poz. 134.

⁷ Por. J. M o r d w i ł k o: *Doświadczenia i perspektywy Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL*, PiP 1985, nr 7–8, s. 34.

zawierała ani uchwała sejmowa z 1982 roku w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu, ani Regulamin Sejmowy wprowadzony uchwałą z 1986 roku⁸.

Zgodnie z treścią uchwały z 26 marca 1982 roku Rada Społeczno-Gospodarcza nie stanowiła części Sejmu, ani też jego organu. Uchwała określiła pozycję Rady jako ciała utworzonego przy Sejmie. Stanowiła również o charakterze Rady stwierdzając, że jest ona organem opiniodawczym i doradczym Sejmu i jego organów.

Zapis uchwały nie określał przedmiotowego zakresu doradztwa stwierdzając, iż rozpatruje ona sprawy skierowane w celu zaopiniowania przez Sejm, jego Prezydium i komisje, a także z własnej inicjatywy.

Stwierdzić należy, że z cytowanej uchwały nie wynika, iż opinie Rady były w jakikolwiek sposób wiążące dla Sejmu lub jego organów. Już samo powołanie Rady przez Sejm jako własnego ciała doradczo-opiniodawczego pozwala domniemywać, że istniał obowiązek zapoznania się przez Sejm lub jego organy z treścią uchwał, niemniej jednak fakt ten nie stwarzał wyraźnego nakazu co do ustosunkowywania się do treści opinii lub wniosku Rady.

Sformułowanie zawarte w uchwale z 26 marca 1982 r. mówi: „w wyniku rozpatrzenia sprawy Rada Społeczno-Gospodarcza uchwała opinie i wnioski, które przewodniczący Rady przesyła do Prezydium Sejmu”⁹.

Rada Społeczno-Gospodarcza VIII kadencji powstała więc jako organ wyodrębniony lecz o ograniczonej samodzielności, zakres jej uprawnień wobec organów państwowych był niewielki, w praktyce dużo większy niż uprawnienia poszczególnych komisji sejmowych.

Uchwała określała też kwestię uczestniczenia w pracach Rady osób spoza składu. W posiedzeniach mieli prawo uczestniczyć posłowie. Regulamin Sejmu rozszerzał ten zapis dodając, że posłowie na posiedzeniach Rady mają prawo zabierania głosu. Osoby inne niż posłowie, których udział jest konieczny dla rozpatrzenia sprawy, mogą być zapraszane na posiedzenia Rady przez jej przewodniczącego.

Sytuację prawną Rady przy Sejmie IX kadencji regulowała uchwała Sejmu z dnia 12 listopada 1985 roku¹⁰. Już sam tytuł tego aktu normatywnego wskazywał na pewne poszerzenie zakresu regulacji prawnej. Ponownie jednak Rada utworzona została na okres kadencji, co, jak wspomniałam uprzednio, podkreślało tymczasowy charakter tego gremium.

⁸ Zob. *Uchwała Sejmu PRL z 17 lipca 1986 r. Regulamin Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, MP nr 21, poz. 151.

⁹ Zob. *Uchwała Sejmu PRL z 26 marca 1982 r. w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej...*, §10.

¹⁰ Zob. *Uchwała Sejmu PRL z 12 listopada 1985 r. w sprawie utworzenia i zasad funkcjonowania Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie IX kadencji*, MP nr 33, poz. 224.

Uchwała z 12 listopada 1985 roku uzupełniała w pewien sposób zapis poprzedniego uregulowania odnośnie funkcji Rady, określając ją jako organ konsultacyjno-opiniodawczy i doradczy. Wypełnianie funkcji konsultacyjnej opierało się na założeniu, że członkowie Rady stanowią reprezentację grup społecznych i środowisk zawodowych. Podczas działalności w Radzie reprezentowali więc opinie tych kręgów społeczeństwa.

W pewnym stopniu określony został zakres współdziałania Rady i organów sejmowych, łagodząc funkcjonujące w okresie VIII kadencji Sejmu sformułowania o braku obowiązku zapoznawania się Sejmu i jego organów z efektami pracy Rady. Wprawdzie uchwała nie precyzowała wprost takiego obowiązku, niemniej jednak zapis stwierdzał, że członkowie Rady, upoważnieni przez jej prezydium, mogli występować na posiedzeniach komisji sejmowych w celu wyjaśniania i uzasadniania wydawanych przez Radę opinii i wniosków. Na posiedzeniach plenarnych Sejmu mogły być przedstawiane informacje zarówno o działalności Rady, jak też wnioski i opinie wypracowane przez Radę. Wynika stąd pośrednio, że opinie i wnioski Rady mogły być, choć nie musiały, przedmiotem obrad Sejmu i komisji sejmowych¹¹.

Zapis Regulaminu Sejmu w sposób bardziej precyzyjny odnosił się do tej kwestii, stwierdzając, że: „... przedmiot posiedzeń Sejmu stanowi w szczególności: [...] sprawy wniesione bądź przekazane przez Prezydium Sejmu z inicjatywy własnej, posłów i Rady Społeczno-Gospodarczej...” Regulamin zawiera również stwierdzenie, iż komisje i podkomisje przy rozpatrywaniu projektów uchwał (ustaw) biorą pod uwagę opinie Rady Społeczno-Gospodarczej¹².

W uchwale z 12 listopada 1985 roku utrzymany został zapis mówiący, iż opinie Rady przesyłane były do Prezydium Sejmu, które koordynowało działania Rady z pracami Sejmu i jego organów, a także określało tryb i terminy rozpatrzenia przez Radę poszczególnych spraw.

Jak zaznaczyłam uprzednio, uchwała z 12 marca 1982 roku nie sprecyzowała zakresu przedmiotowego zagadnień i problemów, którymi miała zajmować się Rada. W uchwale z 1985 r. określony został ogólny zakres tych zagadnień. Swe opinie i wnioski Rada mogła wyrażać w odniesieniu do rozpatrywanych przez Sejm projektów ustaw i uchwał oraz innych spraw o istotnym znaczeniu społecznym lub gospodarczym. Chodzi tu w szczególności o sprawy skierowane do niej przez Sejm, Prezydium Sejmu lub komisje sejmowe. Nowa uchwała, jak i poprzednia, dopuszczała możliwość rozpatrywania przez Radę spraw z własnej inicjatywy. W tym przypadku

¹¹ Zob. *Uchwała Sejmu PRL z 12 listopada 1985 r...*, §11, pkt. 1.

¹² Zob. *Uchwała Sejmu PRL z 17 lipca 1986 r...*

samodzielność Rady ograniczona została koniecznością **uzyskania** zgody Prezydium Sejmu na podjęcie określonych tematów.

Organizacyjną i techniczną obsługę Rady, a w świetle przepisów uchwały z 12 listopada 1985 r. również prasową, zapewniała **Kancelaria** Sejmu.

Nie sposób pominąć, eksponowanego już w nazwie, **społecznego** charakteru Rady. W swych merytorycznych pracach **miała ona** koncentrować się na rzeczowych, a nie politycznych aspektach **rozpatrywanych** kwestii. Eksponując społeczny charakter Rady zaznaczono jednak, że nie ma ona odgrywać roli swoistego społecznego eksperta. Znalazło to wyraz w powołaniu zarówno w 1982 r. na okres VIII kadencji, jak i w 1986 r. na okres IX kadencji Zespołu Doradców przy Prezydium Sejmu¹³. Zadaniem Zespołu było wyrażanie opinii na podstawie badań naukowych i wiedzy fachowej jej członków, natomiast Rada Społeczno-Gospodarcza **miała** wyrażać opinie reprezentowanych w niej środowisk.

Stanowisko takie reprezentował przewodniczący **Rady** przy Sejmie VIII kadencji — prof. Jan Szczepański twierdząc, że „Rada **winna** wypowiadać opinie ludzi pracy bezpośrednio i własnymi słowami. **Natomiast** członkowie Rady **winni** rozważać sprawę w świetle własnego **doświadczenia**, własnego rozsądku i własnej mądrości, a wypowiadając opinie **o projektach** ustaw, **mniej** zwracać uwagę na doskonałość procesu **legislacyjnego**, a więcej na społeczne skutki ustaw i ich wpływ na rozwiązywanie **problemów** życia obywateli”¹⁴.

Inaczej — rola Rady polegała na informowaniu **Sejmu** o poglądach środowisk społecznych i przybliżanie do nich pracy i dorobku **Parlamentu**. Tak określone funkcje Rady spotkały się z krytyką przedstawicieli nauki, którzy podawali w wątpliwość potrzebę tworzenia społecznego organu doradczego przy organie państwowym o składzie społecznym, gdzie ciała te reprezentują społeczny punkt widzenia, a ich skład społeczny nie różni się znacznie¹⁵.

Uchwała sejmowa z 26 marca 1982 r. określiła liczbę członków Rady w ilości 120 osób. Już po roku działalności tego organu Sejm podwyższył tę liczbę do 150 osób¹⁶. W takim też składzie Rada funkcjonowała podczas VIII kadencji Sejmu. Uchwała z dnia 12 listopada 1985 r., której celem było utworzenie ciała o bardziej reprezentatywnym charakterze, ustaliła liczbę jej członków na nie więcej niż 250 osób.

¹³ Zob. Uchwała Prezydium Sejmu PRL z dnia 1 kwietnia 1986 r. w sprawie utworzenia i funkcjonowania Zespołu Doradców przy Prezydium Sejmu (nie publikowana).

¹⁴ Zob. Wyowiedź wiceprzewodniczącego Rady Społeczno-Gospodarczej J. Sablika, „Biuletyn Rady Społeczno-Gospodarczej” nr 348/IX, kad./14 z 10 marca 1987 r., s. 5-6.

¹⁵ Por. B. Zawadzka: *op. cit.*, s. 18.

¹⁶ Zob. Uchwała Sejmu PRL z 28 kwietnia 1983 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie utworzenia Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL, MIP int III, poz. 95.

Zauważyć należy, że uchwała z dnia 30 stycznia 1986 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia i zakresu funkcjonowania Rady przy Sejmie IX kadencji, wprowadzała możliwość wyboru na sekretarza osoby spoza składu Rady. Osoba ta z chwilą wyboru uzyskiwała członkostwo w Radzie. Zapis ten pośrednio dopuszczał więc możliwość zwiększenia stanu osobowego Rady do 251 osób¹⁷.

W obu przypadkach, tj. dla Rady działającej zarówno podczas VIII, jak i IX kadencji Sejmu, składy osobowe nie były powoływane jednorazowo. Większość członków Rady IX kadencji powołał Sejm na sesji w dniu 30 stycznia (239 osób). Uzupełniano skład w dwóch etapach — 15 marca 1986 r. (dwie osoby) oraz 17 lipca 1986 r. (9 osób), w 1988 r. 6 osób ubyto z Rady, a powołano 10 osób.

W skład Rady powołany mógł być tylko obywatel polski, mający czynne prawo wyborcze do Sejmu, a więc w wieku powyżej 18 roku życia. Uchwała z 26 marca 1982 r. stanowiła, że członkowie Rady powoływani byli spoza składu Sejmu, spośród kandydatów wybranych przez załogi oraz organizacje, w ramach określonego w uchwale kręgu podmiotów obejmujących: przedsiębiorstwa i państwowe gospodarstwa rolne, rolnicze spółdzielnie produkcyjne, zrzeszenia rolników indywidualnych, organizacje spółdzielcze i rzemieślnicze, organizacje zawodowe i społeczne oraz stowarzyszenia twórcze i naukowe.

Prezydium Sejmu określiło ogólne proporcje reprezentacji poszczególnych organizacji i instytucji. W typowaniu kandydatów uczestniczyły wojewódzkie zespoły poselskie i komisje sejmowe.

Uchwała sejmowa z dnia 6 lipca 1982 roku, zmieniająca Regulamin Sejmu, przewidywała powoływanie członków Rady zwykłą większością głosów w głosowaniu łącznym¹⁸.

Przewodniczący Rady powoływany był spośród posłów. Zgodnie z Regulaminem Sejmu wchodził on w skład Konwentu Seniorów.

Kandydaci do Rady na okres VIII kadencji Sejmu wyłanianiani byli w bliżej nie określonym, często zatem spontanicznym i uproszczonym trybie¹⁹. W praktyce stosowano formy wyborów nie opartych zresztą na jednolitych zasadach oraz formy delegowania przez wojewódzkie lub centralne instancje, organizacji spółdzielczych i związkowych. Występowały też przypadki wyboru nie przez instytucje zawodowe czy też załogi pracownicze, ale przez lo-

¹⁷ Zob. *Uchwała Sejmu PRL z 30 stycznia 1986 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia i zasad funkcjonowania Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie IX kadencji*, MP nr 2, poz. 9.

¹⁸ Zob. *Uchwała Sejmu PRL z 6 lipca 1982 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu...*, art. 1, pkt. 5.

¹⁹ Por. J. Mordwilko: *op. cit.*, s. 35.

kalne środowiska²⁰. Sytuacja taka mogła zaistnieć wobec braku uregulowań prawnych w tym zakresie. Uchwała sejmowa z dnia 26 marca 1982 r. nie uściślała formy czy sposobu wyłaniania kandydatów do składu Rady. Sejm ograniczał się więc do akceptacji przedstawionych przez Prezydium Sejmu kandydatur, nie zachodziła bowiem potrzeba wyboru składu Rady spośród większej liczby kandydatów reprezentujących dane środowisko społeczne czy grupę zawodową.

Odmienne ujmowała kwestię wyłaniania kandydatów do Rady uchwała z 12 listopada 1985 roku. W §3 ujęty został katalog podmiotów uprawnionych do desygnowania swych przedstawicieli w skład Rady. Przy czym, podobnie jak i poprzednio, uchwała nie określała sposobu wyłaniania ich na szczeblu przedsiębiorstwa, instytucji czy organizacji, upoważniając Prezydium Sejmu do ustalenia wytycznych w tym zakresie. Uchwałę z listopada 1985 r. w sprawie powołania składu Rady, Prezydium Sejmu sprecyzowało tryb i formy wyłaniania kandydatów do Rady. Zgodnie z treścią tej uchwały, prawo wysuwania kandydatów w uprawnionych zakładach miały wszystkie działające w nich organizacje. Wyboru dokonywały załogi reprezentowane na wspólnym zebraniu przez statutowe organy organizacji politycznych, społecznych i zawodowych działających w zakładzie, po uprzednim rozpatrzeniu przydatności poszczególnych osób do uczestnictwa w pracach Rady i przekonsultowaniu ich z załogą²¹.

Powołanie członków Rady przez Sejm następowało na wniosek prezydiów wojewódzkich rad narodowych oraz wskazanych przez Prezydium Sejmu organizacji o zasięgu krajowym. Ostateczną liczbę kandydatów po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów ustaliło Prezydium Sejmu. Prezydium rad narodowych zgłaszały kandydatury spośród osób wybranych przez załogi określonych przedsiębiorstw, spółdzielni i organizacji funkcjonujących na obszarze działania rad. Liczbę i reprezentację zawodową kandydatów zgłaszanych przez poszczególne rady, a także organizacje o zasięgu krajowym, ustaliło Prezydium Sejmu we wspomnianej uchwale z dnia 20 listopada 1985 roku.

Obie uchwały o utworzeniu Rady Społeczno-Gospodarczej określiły identyczne okoliczności powodujące wygaśnięcie członkostwa w Radzie. Uchwała z 12 listopada 1985 r. wymieniała ponadto powody, dla których istniała możliwość odwołania członka Rady na wniosek załogi lub organizacji desygnującej go do tego gremium. Członkostwo w Radzie wygasło w razie śmierci, zrzeczenia się członkostwa, utraty prawa wybieralności do Rady — równoznacznego z utratą czynnego prawa wyborczego do Sejmu, odwołania

²⁰ Por. *Ibid.*

²¹ Zob. *Uchwała Sejmu PRL z 20 listopada 1985 r. w sprawie powoływania składu Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL IX kadencji* (nie publikowana).

na wniosek Rady lub organizacji, której przedstawicielem był członek Rady. Ostatni przypadek miał wystąpić w sytuacji, gdy członek Rady uchylał się od ciężących na nim obowiązków bądź swym postępowaniem uchylał powadze członka Rady. Wygaśnięcie członkostwa w Radzie stwierdzał Sejm.

Analiza składów osobowych Rad, utworzonych na okres VIII i IX kadencji Sejmu, wykazuje istnienie dużych podobieństw tych gremiów. W obu przypadkach można stwierdzić, że w procesie wyłaniania członków Rady główną rolę odegrał czynnik społeczny, obrazujący się udziałem reprezentacji zawodowej i środowiskowej, przeważając nad czynnikiem fachowym — reprezentowanym przez naukowców i ekspertów. W Radzie VIII kadencji uczestniczyło 45 techników i 42 robotników ze wszystkich działów i gałęzi gospodarki, 120 rolników oraz około 40 osób wykonujących zawody związane z pracą umysłową. Wśród 150 członków Rady aż 82 osoby reprezentowały załogi dużych zakładów przemysłowych; 22 osoby delegowane były przez centralny i krajowy związek kółek i organizacji rolniczych; 15 osób reprezentowało 14 ogólnokrajowych federacji związków zawodowych. Pozostali członkowie Rady VIII kadencji to przedstawiciele CZSP, CZSBM oraz innych organizacji i stowarzyszeń (np. związków młodzieży, Ligi Kobiet Polskich, PTE, NOT, ZG ZBoWiD, PCK). Wśród członków Rady VIII kadencji 106 osób miało wykształcenie podstawowe lub średnie, a 44 legitymowało się wykształceniem wyższym. Połowa członków nie należała do żadnej z trzech partii politycznych. W składzie Rady zasiadało 13 członków w wieku poniżej 30 lat, 102 w wieku pomiędzy 30 a 50 lat, 35 powyżej 50 lat²².

Skład Rady IX kadencji różnił się w podstawowych proporcjach od przedstawionego powyżej. Prawie 50% członków Rady to robotnicy i technicy zatrudnieni bezpośrednio w produkcji²³. Pion rolnictwa reprezentowali rolnicy indywidualni (28 osób), przedstawiciele załóg państwowych gospodarstw rolnych (10 osób) oraz rolniczych spółdzielni produkcyjnych (5 osób). W Radzie działało 10 rzemieślników. Wolne zawody wykonywało 11 członków Rady, a 2 było emerytami.

Spośród 250 członków Rady 102 osoby delegowane zostały do jej składu przez zakłady przemysłowe; 26 przez organizacje rolnicze; 14 członków Rady delegowały ogniwa związków zawodowych. Miały swoich reprezentantów w składzie Rady stowarzyszenia katolików świeckich (PZKS — 3 osoby, PAX — 3 osoby, UChS — 2 osoby, KIK — 1 osoba). Funkcje członków Rady pełnili pracownicy 18 wyższych uczelni i instytutów naukowych (19 osób).

²² Por. J. Mordwilko: *op. cit.*

²³ Por. *Informacje o Radzie Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL IX kadencji*, Wyd. Biuro Rady Społeczno-Gospodarczej, Warszawa, marzec 1987 (materiały wewnętrzne Rady — nie publikowane).

Pozostali członkowie Rady delegowani zostali przez około 50 organizacji i stowarzyszeń zarówno szczebla centralnego, jak i terenowych.

W Radzie IX kadencji zauważyć można było większy niż uprzednio udział osób mających wyższe wykształcenie (131 członków Rady). Z tej grupy 12 osób miało tytuły profesorskie. Pozostali członkowie Rady mieli wykształcenie podstawowe, zasadnicze i średnie.

Inaczej niż w Radzie VIII kadencji przedstawiał się wiek członków: 8 osób nie ukończyło 30 roku życia, 137 było w wieku od 30 do 50 lat, a 104 powyżej 50 lat. Do PZPR należało 50% członków Rady, do ZSL — 14%, do SD — 5%. Bezpartyjnych było około 30%.

W organizacjach samorządowych wszystkich szczebli działało około 70% członków Rady Społeczno-Gospodarczej. W składzie Rady pracowały 23 kobiety²⁴.

Jak wynika z tych zestawień, trzon Rady w obu przypadkach stanowili łącznie kierownicy i robotnicy państwowych podmiotów gospodarczych. Skład rady wskazywał więc, że gremia te były bardziej społecznym konsultantem i doradcą aniżeli uspołecznionym ekspertem. W uzasadnionych proporcjach reprezentowane były bowiem te grupy zawodowe oraz środowiskowe, które odgrywały zasadniczą rolę w kształtowaniu życia społeczno-gospodarczego kraju.

Uchwała sejmowa z 12 listopada 1985 r. jedynie w zarysach określała formy i metody pracy Rady. Porządek prac Rady Społeczno-Gospodarczej, utworzonej na okres IX kadencji Sejmu, określa Regulamin uchwalony przez Radę i zatwierdzony w dniu 15 maja 1986 r. przez Prezydium Sejmu²⁵. Zawarto w nim katalog obowiązków członków rady i jej organów, a więc Prezydium, przewodniczącego, zastępców przewodniczącego i sekretarza, określono tryb i formy pracy Rady.

Zgodnie z Regulaminem, Rada obradowała na posiedzeniach zwoływanych nie rzadziej niż jeden raz na kwartał. Mogły one być zwoływane w terminach ustalonych przez samą Radę, jej Prezydium lub na wniosek Prezydium Sejmu albo jednej czwartej liczby członków Rady²⁶. W trakcie posiedzeń członkowie Rady prezentowali uwagi na temat dyskutowanych projektów ustaw, wynikające z własnych obserwacji i przemyśleń oraz konsultacji przeprowadzonych w swoich zakładach pracy, organizacjach społecznych

²⁴ Por. *Rada Społeczno-Gospodarcza przy Sejmie PRL IX kadencji*, Warszawa, listopad 1986 r. (materiał wewnętrzny Rady — nie publikowany), a także „Trybuna Ludu” z 13 grudnia 1985 r.

²⁵ Zob. *Regulamin Rady Społeczno-Gospodarczej. Załącznik do uchwały Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL IX kadencji z 14 kwietnia 1986 r.* (materiał wewnętrzny Rady — nie publikowany).

²⁶ Zob. *Ibid.*, §9.

i miejscach zamieszkania, ustosunkowywali się również do treści projektów opinii zespołów roboczych. Regulamin przewidywał możliwość przygotowywania projektów opinii także przez poszczególnych członków Rady lub jej sekretarza, w oparciu o wyniki ankiet przeprowadzonych wśród członków Rady. Po rozpatrzeniu sprawy Rada wyrażała swoje opinie w formie uchwał. Uchwały były prawomocne, jeżeli zostały podjęte zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Rady. Głosowanie było jawne i odbywało się przez podniesienie ręki. Uchwały podpisywali przewodniczący obrad i sekretarz Rady.

Przedmiot obrad Rady stanowiły sprawy kierowane do niej przez Sejm, Prezydium Sejmu lub komisje sejmowe, a także sprawy podjęte przez Radę z własnej inicjatywy. W posiedzeniach Rady uczestniczyć mogli z prawem zabierania głosu, członkowie Prezydium Sejmu, posłowie oraz prezes Najwyższej Izby Kontroli. Na wniosek Prezydium lub co najmniej jednej czwartej składu osobowego Rady lub Prezydium Sejmu, Rada mogła postanowić o odbyciu posiedzenia zamkniętego. Członkowie Rady, realizując konsultacyjną funkcję tego gremium, mieli obowiązek utrzymywania stałej więzi z załogami przedsiębiorstw i spółdzielni oraz organizacjami i stowarzyszeniami, które wybrały ich na kandydatów na członków Rady, oraz informować je o działalności Rady i swojej działalności w Radzie²⁷.

Rada IX kadencji, od chwili jej utworzenia do 13 stycznia 1989 roku, odbyła 31 posiedzeń plenarnych, a 27 razy zbierały się jej zespoły robocze²⁸. Częstotliwość posiedzeń dyktowana była liczbą tematów zleczanych przez Sejm i Prezydium Sejmu oraz terminami sesji zimowych. Generalnie spełniony został regulaminowy wymóg odbywania posiedzeń nie rzadziej niż raz w kwartale. W posiedzeniach uczestniczyli każdorazowo przedstawiciele NIK, Urzędu Rady Ministrów i Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. We większości posiedzeń obecni byli posłowie, przedstawiciele placówek i instytutów naukowych oraz organizacji społeczno-politycznych. Na wszystkich zaś, w celu udzielania dodatkowych informacji i wyjaśnień, uczestniczyli przedstawiciele zainteresowanych państwowych organów naczelnych i centralnych. Kilkakrotnie obradom przysłuchiwali się członkowie najwyższych władz partyjnych i państwowych (KC PZPR, Prezydium Sejmu, Rady Państwa), a także Sekretarz Generalny PRON.

Ogółem do stycznia 1989 r. Rada rozpatrzyła 93 tematy, uchwalając stosowne opinie. Nie oznacza to jednak, iż efektem rozpatrzenia każdego te-

²⁷ Zob. *Ibid.*, §1.

²⁸ Wszystkie dane dotyczące RSG IX kadencji za okres od I 1988 do I 1989 pochodzą z materiałów wewnętrznych RSG (nie publikowane); zob. też „Biuletyn Rady Społeczno-Gospodarczej” nr 578, IX kad. (26) z dnia 25 I 88 r.

matu, będącego przedmiotem obrad Rady, była opinia. Szereg zagadnień, z którymi członkowie Rady zapoznali się na posiedzeniach plenarnych, przyjmowanych było jako informacje dla potrzeb Rady. Dotyczyło to m.in. informacji o stanie prac Komisji Partyjno-Rządowej d/s Przeglądu i Unowocześnienia Struktur Gospodarki i Państwa, informacji Centrum Badania Opinii Społecznej o wynikach ostatnich badań czy informacji na temat przygotowań do ogólnokrajowego referendum²⁹. Rada zapoznała się ogółem z dziewięcioma informacjami, odnośnie których nie uchwałała opinii na potrzeby Sejmu.

W okresie swej działalności Rada IX kadencji wydała 56 opinii, będących efektem dyskusji przeprowadzonych podczas posiedzeń plenarnych, z czego 27 z nich sprecyzowały zespoły robocze Rady. Rada opracowała też pięć opinii i stanowisk z tematów podjętych z inicjatywy własnej Rady.

Śród zagadnień rozpatrzonych przez Radę 30 dotyczyło projektów ustaw, a 23 różnych informacji przedkładanych Sejmowi przez Rząd — w tej liczbie 14 stanowiło ocenę funkcjonowania obowiązujących aktów prawnych. Dla porównania przytoczę dane dotyczące funkcjonowania Rady w czasie VIII kadencji Sejmu. Odbyła ona w tym okresie 28 posiedzeń plenarnych, a 50 razy zbierały się jej zespoły robocze. Efektem prac Rady było przekazanie do Prezydium Sejmu 58 opinii o projektach ustaw i innych rozpatrywanych przez nią sprawach. Jedynie w 5 przypadkach Rada podjęła określone tematy z własnej inicjatywy.

Dla uzyskania opinii członków Rady, a także usprawnienia jej działania, w marcu 1987 r. Prezydium opracowało ankietę, której wyniki stanowią ocenę rocznego okresu funkcjonowania Rady IX kadencji. Wypowiedzi członków Rady dowodzą, iż blisko połowa jej składu (45,7%) uznała jako znaczący wpływ opinii Rady na treść ustaw i uchwał sejmowych, ale pozostała część (46,8%) stwierdziła, że jest on niewielki. Respondenci ankiety postulowali potrzebę szerszego upowszechniania opinii Rady wśród posłów, a za pośrednictwem środków masowego przekazu również wśród szerokich kręgów społeczeństwa. Znaczna większość (ponad 80% ankietowanych) uznała metody pracy Rady za właściwe. W podsumowaniu wyników ankiety stwierdzono: „...generalnie członkowie Rady akceptują dotychczasowe formy pracy Rady Społeczno-Gospodarczej, ale mają dość silne poczucie braku wpływu na proces podejmowania decyzji przez Sejm. Wynika ono w dużym stopniu z silnej presji środowisk, które reprezentują członkowie Rady, a także z niejednoznacznego zrozumienia roli i miejsca Rady w naszym systemie parlamentarnym. Członkowie Rady uważają, że jej działalność jest

²⁹ Zob. *Biuletyn Rady Społeczno-Gospodarczej*, nr 351/IX kad. (15) z 11 marca 1987 r., nr 385/IX kad. (17) z 27 kwietnia 1987 r., nr 523/IX kad. (25) z 6 listopada 1987 r.

odbierana w społeczeństwie w zasadzie pozytywnie, chociaż z umiarkowanym zainteresowaniem. W dużym stopniu wiąże się to z niedoinformowaniem społeczeństwa o pracach Rady”³⁰.

Dokonując próby podsumowania przedstawionego materiału ilustrującego funkcjonowanie Rady Społeczno-Gospodarczej, odpowiedzieć należy przede wszystkim na pytania: czy i w jakim stopniu działalność Rady była wykorzystywana przez Sejm.

Na pytania te w odniesieniu do Rady VIII kadencji dość sceptycznie wypowiada się J. Mordwiłko. Stwierdza on, że na posiedzeniach plenarnych Sejmu rzadkie były przypadki, gdy sprawozdawca komisji opracowującej projekt ustawy odwoływał się do opinii Rady. Częstsze natomiast były sytuacje, kiedy sprawozdawca komisji, charakteryzując materiał wykorzystany w czasie prac komisji nad projektem ustawy, wymieniał opinię Rady. Wskazanie to ograniczało się zazwyczaj do odnotowania faktu rozważania jej opinii. Nierzadko jednak poseł sprawozdawca pomijał milczeniem wyrażone przez Radę oceny projektu ustawy. Również stosunkowo rzadko, jak stwierdza J. Mordwiłko, na posiedzeniach plenarnych Sejmu odwoływano się do opinii Rady w toku debaty nad projektem ustaw. Czyniono to zazwyczaj w sposób wybiórczy, przytaczając te fragmenty czy poglądy, które wspierały argumentację dyskutantów³¹.

W podobny sposób charakteryzuje działalność Rady B. Zawadzka, zauważając jednak w niej szereg pozytywów. W jej opinii Rada VIII kadencji, utożsamiając się z załogami i środowiskami, spośród których rekrutują się członkowie tego ciała, wykazała wiele zapału do wyrażania w swych opiniach interesów społecznych oraz dość dużą dozę krytycyzmu, a zarazem rozsądku politycznego. Opinie Rady często uwzględniały, nie dostrzegane przez projektodawców, społeczne aspekty spraw. Były jednak w niewielkim stopniu wykorzystywane przez Sejm³².

W jaki sposób wykorzystywane były efekty pracy Rady w okresie IX kadencji Sejmu, świadczy wypowiedź wiceprzewodniczącego Jerzego Sablika, podsumowująca pierwszy rok działalności Rady³³. Zgodnie z treścią wypowiedzi każda z 15 opinii Rady uchwalonych do 10 marca 1987 r. skierowana została przez Prezydium Sejmu do jednej, dwóch lub trzech komisji sejmowych. Uwagi zawarte w opiniach Rady wykorzystano przy uchwaleniu przez Sejm 13 aktów normatywnych. W jednym przypadku Prezydium Sejmu

³⁰ Zob. „Biuletyn Rady Społeczno-Gospodarczej”, nr 348/IX kad. (14) z 10 marca 1987 r., s. 4–5.

³¹ Por. J. Mordwiłko: *op. cit.*, s. 39.

³² Por. B. Zawadzka: *op. cit.*, nr 2, s. 18.

³³ Por. „Biuletyn Rady Społeczno-Gospodarczej”, nr 348/IX kad. (14) z 10 marca 1987 r.; nr 578/IX kad.

przekazało opinię Rady do Prezesa Rady Ministrów. Tylko w jednym przypadku opinię Rady pominięto milczeniem podczas obrad plenarnych Sejmu (dotyczyła ona reportu o przebiegu i wynikach wdrażania reformy gospodarczej w latach 1983–1985). Sprawozdawcy komisji w większości przypadków powoływali się na opinie Rady, czynili to również posłowie w trakcie debaty plenarnej. W znacznie szerszym zakresie opinie Rady wykorzystywane były w czasie posiedzeń komisji sejmowych. Uczestnicy prac komisji w dużej mierze traktowali je, obok opinii Zespołu Doradców Sejmowych, jako podstawowy materiał ocenny. Odnotowano również szersze zainteresowanie opiniami Rady ze strony posłów i to bynajmniej nie tylko w ramach prac w komisjach sejmowych³⁴.

Przytoczone przykłady wskazują na wzrost wykorzystania efektów prac Rady zarówno przez Sejm, jak i jego organy w okresie IX kadencji, w stosunku do VIII kadencji Sejmu.

Rolą Rady Społeczno-Gospodarczej była nie tylko praca na rzecz naczelnego organu władzy. Istniała również druga jej funkcja, o której już wspomniałam, polegająca m.in. na informowaniu środowisk społeczno-zawodowych o działalności prawotwórczej Sejmu i udziale w niej Rady Społeczno-Gospodarczej. Trafnie scharakteryzował w tym kontekście rolę Rady jej członek prof. Kazimierz Kąkol: „Uważam, że Rada odgrywa coraz większą rolę. Jeżeli nasze stanowisko i nasze poglądy, dość głośno wyrażane i przekazywane, dochodzą do rządzących i rządzonych, to świadczy to o skuteczności naszego działania”³⁵.

Funkcjonowanie Rady w coraz większym stopniu odpowiadało oczekiwaniom rozwinięcia idei konsultacji społecznych i było znaczącym elementem demokratyzacji życia społeczno-politycznego kraju.

W okresie, gdy hasło „dowartościowania Sejmu” straciło na aktualności³⁶, a nowy model przedstawicielstwa stał się faktem, warto przypomnieć dyskusję nad perspektywami Rady Społeczno-Gospodarczej, jaka rozwinęła się wśród przedstawicieli nauki w latach 80-tych. Cytowany wielokrotnie J. Mordwilko, a także B. Zawadzka, prezentowali pogląd, że przekształcenie Rady w trwały element Sejmu nie było konieczne, ze względu na istniejącą już w Sejmie wystarczająco liczną reprezentację środowisk zawodowych i społecznych³⁷.

³⁴ Por. wypowiedź członka Rady B. Szafrąńskiego: „Biuletyn Rady Społeczno-Gospodarczej”, nr 348/IX kad. (14) z 10 marca 1987r., s. 27–28.

³⁵ Por. „Biuletyn Rady Społeczno-Gospodarczej”; nr 348/IX kad. (44) z 10 marca 1987 r., s. 12.

³⁶ Por. D. Waniek: *Koncepcje dwuzbiowości w świetle dyskusji i doświadczeń lat siedemdziesiątych* (maszynopis powielony).

³⁷ Por. J. Mordwilko: *op. cit.*, s. 41–42; B. Zawadzka: *op. cit.*, s. 18–19.

Odmienne stanowisko w tej sprawie przyjmował Z. Jarosz, postulując wzbogacenie funkcjonującej w Sejmie reprezentacji społeczno-politycznej odrębną reprezentacją społeczno-zawodową, w postaci oddzielnej Izby Pracy i Izby Społeczno-Gospodarczej. Dopuszczał w tym zakresie dokonanie przekształceń Rady Społeczno-Gospodarczej³⁸.

Z koncepcją Z. Jarosza polemizował S. Zawadzki, nie negując zresztą potrzeby umocnienia reprezentacji samorządowej i zawodowej w Sejmie, szczególnie wobec potrzeby wzmocnienia jego roli w sferze ogólnego kierownictwa państwem i gospodarką narodową. Uważał jednak, że nie wymaga to tworzenia dwuizbowej struktury Parlamentu, gdyż — jego zdaniem, istnieje możliwość zapewnienia reprezentacji samorządowej w warunkach jednoizbowej struktury ciała przedstawicielskiego, przy zachowaniu odpowiednich proporcji w jego składzie. Dostrzegając zalety koncepcji przekształcenia Rady w drugą izbę sejmową o charakterze samorządowym, z racji pełniejszego reprezentowania interesów obywateli jako wytwórców, a także ich organów o charakterze samorządowym, dostrzegał jednocześnie wadę tego rozwiązania, gdyż jak twierdził, dwuizbowość mogła osłabić pozycję Sejmu wobec Rządu³⁹.

Inny pogląd na perspektywy Rady Społeczno-Gospodarczej głosił K. Działocha. Akceptował mianowicie możliwość ustanowienia osobnej, drugiej izby w sejmie w postaci Izby Pracy (Izby Producentów lub Izby Samorządowej). Wysuwał jednocześnie nader interesującą propozycję zachowania Rady Społeczno-Gospodarczej jako organu Sejmu, a także wyposażenie jej w prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawnie określoną inspirację pod adresem Sejmu i Rządu⁴⁰.

Stwierdzić należy, że w owych czasach propozycja ta była najbardziej optymalnym rozwiązaniem akceptującym zasadę pluralizmu społecznego.

S U M M A R Y

The paper aims at determining the role and importance of Social and Economic Council as an organ providing opinion and advice and set up by the Sejm in the VIIIth and IXth term of office.

³⁸ Por. Z. Jarosz: *Konstytucyjna regulacja struktury i funkcjonowania Sejmu*, PiP 1983, nr 4, s. 5–6 oraz *Zmiana konstytucji czy zmiana w konstytucji*, PiP 1987, nr 1, s. 41; *Problem drugiej izby parlamentu (zarys koncepcji)*, PiP 1989, nr 1, s. 16.

³⁹ Por. S. Zawadzki: *op. cit.*, s. 34–35; *Problemy teoretyczne prac nad zmianą konstytucji*, PiP 1987, nr 10, s. 14.

⁴⁰ Por. K. Działocha: *Stan prawa konstytucyjnego w PRL*, PiP 1986, nr 3, s. 22; *Konstytucyjne założenia systemu naczelnych organów państwa*, PiP 1987, nr 10, s. 104–105.

The introduction discusses the historical origins of a parliamentary consulting organ in Poland. This is followed by the comparison of the activities of the two Councils, taking into account the different legal position they had and the relatively short term of office of the second Council.

The study, thus, is a discussion of the legal character, membership, procedure and the method of work and activities of the two councils. The closing remarks cover the appraisal of the way in which the effects of the work of the councils were utilized in the legislative work of the Sejm, and views of researches on the perspectives and shape of the Council resulting from its evolution.